

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **Projet Division Nature et Forêts. Diagnostic général de la DBF. Rapport final, décembre 1998.**

De Vos, Anne; Ewbank De Wespín, Tanguy; Van Bastelaer, Béatrice; Mathieu, Agnes; Lobet-Marís, Claire

*Publication date:*  
1998

*Document Version*  
Version revue par les pairs

[Link to publication](#)

*Citation for published version (HARVARD):*

De Vos, A, Ewbank De Wespín, T, Van Bastelaer, B, Mathieu, A & Lobet-Marís, C 1998, *Projet Division Nature et Forêts. Diagnostic général de la DBF. Rapport final, décembre 1998*. CITA-FUNDP, Namur.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Anne De Vos, Tanguy Ewbank, chargés de recherche  
Béatrice Van Bastelaer, coordinatrice de recherche  
Agnès Mathieur-Thirion Directrice des Relations Extérieures,  
et sous la direction de Claire Lobet-Maris, promoteur.**

**PROJET DIVISION NATURE ET FORETS  
DIAGNOSTIC GENERAL DE LA DNF  
RAPPORT FINAL CORRIGE**

*15 décembre 1998*

*CITA-FUNDP  
Rue Grandgagnage, 21  
5000 - Namur  
Tél. 081/ 72 49 91  
Fax. 081/ 72 49 67  
<http://www.info.fundp.ac.be/~cita>*

# TABLE DES MATIERES

<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>2</b>
<b>PRÉFACE.....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE.....</b>	<b>9</b>
<b>I. DEUX NOTIONS : LE CONTRAT DE GESTION ET L'INTRANET .....</b>	<b>12</b>
1.1. LE CONTRAT DE GESTION .....	12
1.1.1. <i>Principe de base des contrats d'administration et des plans d'entreprise.....</i>	13
Du contrat d'administration au plan d'entreprise.....	13
Le contrat d'administration.....	13
Le plan d'entreprises.....	16
La maîtrise des systèmes d'information.....	17
Le contrôle a posteriori.....	18
1.2. L'INTRANET .....	20
1.2.1. <i>Définition.....</i>	20
1.2.2. <i>Analyse du concept de l'Intranet.....</i>	21
Contexte de l'Intranet .....	21
Le besoin de collaboration .....	21
Le besoin de communication .....	22
L'Intranet .....	24
D'un point de vue technologique.....	24
D'un point de vue organisationnel.....	26
1.2.3. <i>La gestion de l'Intranet .....</i>	31
1.2.4. <i>Intérêt des Intranets pour les administrations publiques .....</i>	33
1.2.5. <i>Conclusion.....</i>	34
<b>II. LES CONFIGURATIONS ORGANISATIONNELLES .....</b>	<b>35</b>
2.1. PRÉSENTATION DES CONFIGURATIONS ORGANISATIONNELLES .....	35
2.1.1. <i>Définition.....</i>	35
2.1.2. <i>Cinq configurations organisationnelles.....</i>	36
La structure simple .....	36
La bureaucratie mécanique.....	36
La structure divisionnalisée.....	36
La structure professionnelle .....	37
L'adhocratie .....	37
2.1.3. <i>Utilité des configurations organisationnelles .....</i>	37
2.1.4. <i>Types purs et types hybrides.....</i>	38
2.2. LA DNF UNE CONFIGURATION ORGANISATIONNELLE HYBRIDE .....	39
2.2.1. <i>Diagnostic d'ensemble .....</i>	39
2.2.2. <i>La DNF comme structure divisionnalisée .....</i>	40
Les acteurs du processus.....	41
Le processus de gestion par objectifs.....	42
2.2.3. <i>La DNF comme structure professionnelle .....</i>	43
2.2.4. <i>La DNF comme bureaucratie mécaniste .....</i>	45
2.2.5. <i>Conclusion.....</i>	46
<b>III. ANALYSE DES PARAMÈTRES DE CONCEPTION .....</b>	<b>47</b>
3.1. MÉTHODOLOGIE.....	47

3.1.1. Etudes de cas.....	47
3.1.2. Interviews et questionnaires .....	48
3.2. ANALYSE GÉNÉRALE DES MISSIONS DE LA DNF.....	50
3.2.1. Relevé de l'existant.....	50
3.2.2. Analyse de l'existant .....	51
Forêt, chasse et surveillance.....	51
Analyse des domaines d'activités.....	51
Analyse des différentes activités .....	51
Le travail administratif.....	52
Conservation de la nature.....	52
La gestion des loisirs.....	52
La gestion de la pêche.....	52
3.3. CONCEPTION DES POSTES DE TRAVAIL.....	54
3.3.1. Analyse des missions des services centraux.....	54
Analyse de l'existant .....	54
Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques définis par l'administration.....	55
Confusions des missions .....	55
Connaissance du terrain .....	55
Problématique de flux d'information .....	56
Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques d'une organisation décentralisée.....	57
Rôle dans la mise en place et le suivi du processus de coordination-contrôle .....	57
Rôle d'appui technique .....	58
Rôle de support logistique, le cas particulier de la station de recherche.....	59
3.3.2. Les directions des services extérieurs.....	60
Existant.....	60
Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques définis par l'administration.....	61
Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques d'une organisation décentralisée.....	62
Rôle dans la définition d'objectifs adaptés .....	62
Rôle dans le contrôle des objectifs .....	63
3.3.3. Les cantonnements.....	64
Présentation de l'existant .....	64
Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques définis par l'administration.....	64
Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques d'une organisation décentralisée.....	65
Rôle d'accompagnement de la base opérationnelle.....	65
3.3.4. Les triages.....	67
Présentation de l'existant .....	67
Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques définis par l'administration.....	67
Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques d'une organisation décentralisée.....	68
Responsabilité du travail opérationnel.....	68
3.3.5. Conclusion.....	69
3.4. FORMATION, QUALIFICATION, SOCIALISATION.....	71
3.4.1. Formation de base.....	71
3.4.2. Formation continue .....	71
3.4.3. Culture: services centraux versus services extérieurs.....	73
3.5. REGROUPEMENT EN UNITÉ DE TRAVAIL.....	75
3.5.1. Regroupement par localisation et par spécialisation.....	75
3.5.2. Complémentarité ou opposition des deux bases de regroupement .....	76
3.5.3. La localisation, base de regroupement dominante.....	77
3.6. LA TAILLE DES UNITÉS.....	79
3.6.1. La taille des unités : le nombre de subordonnés supervisés par un supérieur.....	79
La centrale.....	79
Les directions des services extérieurs.....	80
Les cantonnements.....	81
Les triages.....	82
3.6.2. La taille des unités .....	82
La direction .....	82
Le triage.....	83
3.7. SYSTÈMES DE PLANIFICATION ET DE CONTRÔLE.....	84
3.7.1. Conditions pour la mise en œuvre d'un système de planification-contrôle .....	84

3.7.2. Les flux informationnels ascendants.....	85
Du triage au cantonnement .....	85
Du cantonnement à la direction .....	85
De la direction aux services centraux .....	85
3.7.3. Les flux descendants .....	86
3.8. INFORMATISATION .....	87
3.8.1. Analyse de l'existant.....	87
Les services centraux .....	88
Les directions des services extérieurs.....	89
Les cantonnements.....	89
Les triages.....	90
3.8.2. Impact dans l'organisation.....	90
Concernant les applications.....	90
Concernant les flux d'information .....	91
3.8.3. Réflexions au sujet de l'introduction d'un Intranet.....	92
Une réflexion globale.....	92
Niveaux intégrés .....	92
Niveau de mise en oeuvre.....	93
Elargissement des applications .....	94
<b>IV. PROPOSITIONS.....</b>	<b>95</b>
4. 1. INTRODUIRE UN PROCESSUS CONTRACTUEL AU SEIN DE LA DNF ?.....	95
4.2. RECOMMANDATIONS PRATIQUES .....	101
<i>Critères de coûts .....</i>	<i>102</i>
<i>Les critères d'efficacité .....</i>	<i>103</i>
<i>Explication de la Matrice.....</i>	<i>104</i>
A. Rationalisation des flux d'information et procédures administratives .....	106
Synthèse du problème .....	106
Première proposition: rationalisation des flux et procédures (A1) .....	106
Deuxième proposition: révision du centre d'archivage (A2) .....	108
Matrice synthétique de positionnement.....	110
B. Révision de la répartition des charges de travail entre directions et cantonnements .....	110
Synthèse du problème .....	110
Proposition: révision des rôles et missions des directions et cantonnements (B1).....	111
Deuxième proposition: Nouvelle répartition du travail entre direction et cantonnement (B2) .....	114
Troisième proposition: préciser le rôle d'appui des directions des services extérieurs (B3).....	115
Quatrième proposition: la prise en charge de domaines d'activité par des spécialistes (B4) .....	119
Matrice synthétique de positionnement.....	121
C. Révision de l'appui technique de la centrale aux services extérieurs .....	121
Synthèse du problème .....	121
Première série de propositions: révision de la coordination entre la centrale et le terrain.....	122
Deuxième série de propositions : révision de l'appui technique de la centrale vers le terrain (C5) .....	127
Matrice synthétique de positionnement.....	130
D. Besoin d'un processus de gestion par objectifs .....	130
Synthèse du problème .....	130
Première proposition : mise en place d'un système de management par objectifs (D1) .....	130
Deuxième proposition: Définition d'objectifs généraux et spécifiques (D2) .....	136
Matrice synthétique de positionnement.....	137
E. Renforcement de la flexibilité dans les triages.....	138
Synthèse du problème .....	138
Première proposition: révision de la taille des triages (E1) .....	138
Deuxième solution: l'ajustement au cas par cas (E2) .....	141
Troisième proposition: la flexibilité des préposés au sein d'un cantonnement (E3) .....	143
Matrice synthétique de positionnement.....	146
F. Rôle du brigadier .....	146
Synthèse du problème .....	146
Proposition : redéfinir le rôle du brigadier (F1) .....	147
Matrice synthétique de positionnement.....	149
G. Définition de la collaboration DNF - Station de Recherche.....	150
Synthèse du problème .....	150

Première proposition : promouvoir un système commun de définition des objectifs de recherche (G1)	150
Deuxième proposition: inciter à la définition commune des objectifs de recherche (G2)	152
Matrice synthétique de positionnement.....	153
<i>H. Formation</i> .....	<b>154</b>
Synthèse du problème .....	154
Première proposition : définition d'un programme de formation (H1).....	154
Deuxième proposition: favoriser des formations internes aux cantonnements (H2)	156
Matrice synthétique de positionnement.....	158

## PREFACE

Le rapport que vous avez sous les yeux présente le regard posé par des chercheurs sur l'organisation et le fonctionnement de la Division Nature et Forêts de la DGRNE du Ministère de la Région Wallonne. Il n'est jamais facile, quand on est extérieur à la vie quotidienne d'une administration, de la comprendre et de la saisir dans toute sa richesse et sa complexité. Toutefois, nous avons voulu accomplir cette tâche honnêtement, en quittant nos bureaux pour aller sur le terrain à la rencontre des agents qui, tous les jours, font fonctionner cette organisation et qui, par leurs actions, contribuent à la gestion de notre nature et de nos forêts.

L'image d'ensemble qui se dégage de la DNF est celle d'une administration moderne, composée d'agents motivés, conscients des responsabilités qui leur incombent, à savoir la gestion des forêts et, qui s'appuient pour exercer ces responsabilités sur une forte tradition de métier où l'expérience et l'autonomie se renforcent pour faire de la DNF une administration qui, dans son ensemble, est bien gérée.

Mais, laissez-moi en quelques touches impressionnistes vous détailler plus avant cette image.

La DNF est certes une administration, mais une administration bien particulière si on la compare à l'ensemble des autres qui composent le Ministère de la Région Wallonne.

Ce qui la distingue, c'est tout d'abord que la DNF est une *administration de gestion*. Elle a, contrairement aux autres administrations, à gérer un bien public important pour la Région Wallonne, tant dans ses aspects écologiques qu'économiques, à savoir: les forêts. Cette première caractéristique a une incidence directe sur la *structure de la DNF*. La structure de la DNF est une *structure territorialisée*, reposant sur une direction des services centraux qui chapeaute un ensemble de directions territoriales, elles-mêmes divisées en cantonnements et qui, à leur tour, régissent des unités territoriales plus petites, à savoir les triages. Cette structure territorialisée est sans conteste la mieux adaptée pour gérer les forêts wallonnes en tenant compte des spécificités locales tant forestières que sociales ou encore économiques. Si dans d'autres administrations forestières européennes, on a opté pour une organisation basée sur la spécialisation des équipes de gestion et de surveillance, nous pensons

que la structure territorialisée reste la plus appropriée pour maîtriser la gestion des forêts wallonnes.

Ce qui rend possible le fonctionnement de cette structure territoriale, c'est peut-être et avant tout que les agents de la DNF ne sont pas des fonctionnaires comme les autres, ce sont d'abord des *professionnels* qui s'appuient dans leurs tâches quotidiennes sur une forte *tradition du métier de forestier*. Cette tradition de métier forgée par la formation et l'expérience confère aux agents des services extérieurs de la DNF une importante autonomie dans la gestion du territoire qui leur est confié. Cette autonomie est d'ailleurs à la source de *la motivation et du sens de la responsabilité* rencontrées chez la plupart des agents de terrain avec lesquels nous avons été en contact. Elle est aussi la pierre angulaire qui permet à une structure territorialisée de bien fonctionner.

Est-ce à dire que tout va pour le mieux à la DNF ? La réponse se doit d'être nuancée au regard des informations récoltées auprès des agents.

La structure territorialisée et l'autonomie responsable des agents sont certes deux forces de la DNF mais sont aussi à la source de certaines faiblesses de fonctionnement de l'administration.

Une des faiblesses les plus importantes réside sans aucun doute dans *l'hétérogénéité ou disparité de gestion* qui règne d'un territoire à l'autre au sein de la DNF. En tant qu'administration publique, la DNF est censée rendre le même service quel que soit le territoire concerné. Or cette homogénéité de gestion semble s'être effritée au fil du temps à la DNF. En cause, selon les agents, tout d'abord *la complexité croissante de leur métier*. Si au départ, il s'agissait essentiellement de gérer la forêt, aujourd'hui, à cette mission de base, sont venues s'ajouter bien d'autres tâches attendues des agents, citons par exemple, la conservation de la nature, l'accueil des camp de jeunesse et les demandes d'avis concernant l'Aménagement du territoire.

Face à cette complexité, nombre d'agents s'interrogent aujourd'hui sur les missions de base ou encore les priorités qu'ils doivent exercer dans leur travail quotidien. En cause, aussi et toujours selon les agents *le manque de support qu'ils reçoivent tant des services centraux que de leur direction* pour exercer leurs missions et les guider dans le choix des priorités. La coupure entre les services centraux et les services extérieurs semble importante à la DNF. Ces deux services vivent comme des mondes différents, l'un plus axé sur la culture administrative, et l'autre plus tourné vers la culture de métier et de terrain. Ainsi, les nombreuses circulaires émanant de la centrale pour guider les agents de terrain sont difficiles à mettre en œuvre sur le terrain, faute de contacts suffisant entre ces deux mondes. Par ailleurs, les nombreuses informations communiquées par le terrain aux services centraux apparaissent souvent aux premiers comme autant de pierres jetées au-dessus d'un mur. Une fois lancées, on ne



voit rien revenir en termes d'informations traitées et utiles à la gestion des agents. Or les agents sur le terrain manquent d'informations à réelle valeur ajoutée pour les tâches quotidiennes auxquelles ils sont confrontés, mais aussi pour remettre en perspective leurs pratiques dans la gestion d'ensemble des forêts wallonnes.

La position des directions des services extérieurs dans la structure de la DNF pose également question. Dans une structure territorialisée, ces directions ont un rôle essentiel à jouer, pour coordonner le travail de terrain, mais aussi le rendre cohérent eu égard aux orientations générales de l'administration. Dans une structure territorialisée, ces directions sont les meilleurs garants de l'homogénéité de gestion de la DNF. Or, aujourd'hui, ces directions semblent affaiblies à la DNF suite à des choix du passé qui semblent avoir privilégié le niveau du cantonnement, avec comme. En conséquence, les chefs de cantonnement, dont la mission principale est d'appuyer techniquement le travail mené en triage, se voient aujourd'hui investis de tâches de gestion et de coordination, sources de surcharge permanente de travail et de difficultés pour exercer leurs missions de base.

Ces faiblesses, brièvement exposées ci-dessus, sont finalement le signe d'un manque de *liant ou ciment* capable de créer une cohésion et une cohérence de gestion entre les différentes parties de la DNF. Ce qui fait le liant ou le ciment de toute organisation, c'est essentiellement trois choses : une conscience claire des priorités et des objectifs à poursuivre, un encadrement hiérarchique garant de la compréhension et du suivi de ces objectifs par les agents et, enfin une information à réelle valeur ajoutée capable d'orienter les agents et l'administration dans les missions de gestion qui leur sont confiées.

Ces trois éléments sont aussi trois chantiers sur lesquels la DNF doit aujourd'hui travailler si elle veut éviter que sa structure territorialisée ne devienne demain une structure éclatée.

**Claire Lobet - Maris**

**Promoteur de la recherche**

**Professeur aux FUNDP - Institut d'informatique**

## INTRODUCTION GENERALE

Ce rapport fait état de la convention passée entre la CITA et la Division de la Nature et des Forêts. Le but de cette convention est de mener, au niveau de la DNF, une réflexion qui a eu lieu au sein du cabinet de l'Environnement, des Ressources Naturelles et de l'Agriculture concernant l'efficacité et l'autonomie responsable de l'administration. Cette réflexion abordait quatre types de besoins:

- besoin de clarification des missions prioritaires de service public de l'administration
- besoin de définition des bases d'un partenariat stable et efficace entre administration et cabinet
- besoin de développement d'une "culture d'entreprise" au sein de l'administration
- besoin de valorisation des ressources humaines.

Deux objectifs ont été définis afin d'inscrire la convention dans le cadre des pouvoirs, légaux et effectifs, de la DNF.

Le premier objectif concerne un "contrat d'administration", c'est-à-dire un document déterminant les missions précises de l'administration, les rapports entre l'administration et le cabinet, et les objectifs visés par l'administration, le tout pour une plus grande efficacité et sur base d'un diagnostic critique de la performance. Le but de ce "contrat d'administration" serait de supporter et de formaliser d'éventuelles propositions de modifications organisationnelles au sein de l'administration. Dans ce cadre, la convention demande une analyse d'opportunité et de faisabilité.

Le deuxième objectif se rapporte à un Intranet. Il s'agit d'un réseau informatique privé utilisant les mêmes protocoles que l'Internet, vers lequel une passerelle peut être prévue, tout en maintenant le caractère privé du réseau via l'emploi de firewalls. L'objectif de ce nouvel outil serait de servir de support aux besoins informationnels et de coordination dans la DNF. Dans ce cadre, la convention demande également une analyse d'opportunité et de faisabilité.

La convention a été suivie par un comité d'accompagnement qui, au fil des réunions, a précisé les orientations de celle-ci. Ainsi, la recherche a été orientée vers :

- une analyse des rôles et missions de l'ensemble des niveaux de la DNF
- un diagnostic organisationnel général
- des propositions de changement concernant la structure organisationnelle et les modalités de gestion de la DNF et détaillant les besoins et le temps de mise en oeuvre de chaque solution .

Pour mener à bien cette recherche, différentes étapes de travail se sont succédées. Toutes se sont clôturées par une présentation, au comité d'accompagnement, de l'état d'avancement des recherches et ont fait l'objet de son approbation. Nous rappelons ici les différentes étapes :

- *Prise de connaissance du contexte et définition du problème*

La première étape du travail a permis aux chercheurs de préciser la demande de la Région et de la situer dans son contexte. Elle a fait l'objet d'une analyse documentaire des différentes entités et d'interviews auprès d'un nombre limité de témoins privilégiés.

- *Etablissement du dispositif de diagnostic organisationnel*

La deuxième étape de la recherche a été consacrée à la définition d'un outil de diagnostic organisationnel et d'analyse de terrain. Un guide d'interview semi-structuré et une grille d'analyse ont été conçus, un échantillon représentatif de membres de la DNF a été défini et la campagne d'interviews a été préparée. La méthodologie a été adaptée à la structure décentralisée de la DNF. La méthode retenue a été la méthode des études de cas, une méthode centrée sur l'analyse d'un système de relation, permettant d'étudier l'ensemble des niveaux de la DNF comme l'ensemble des relations, verticales et horizontales, existant entre ces différents niveaux. Trois directions ont été choisies afin de couvrir la variété des contextes locaux.

- *Travail de terrain*

La troisième étape a été consacrée à la rencontre et à l'interview de fonctionnaires et contractuels choisis selon la méthodologie établie pendant la deuxième étape. Les études de cas ont été complétées par des interviews auprès des services centraux. Des rapports d'interview ont été réalisés au terme de chaque rencontre.

- *Analyse et diagnostic organisationnel*

Lors de la quatrième étape, un diagnostic organisationnel de la DNF a été établi sur base des informations récoltées auprès des acteurs de terrain. Trois pistes ont été privilégiées :

- \* l'analyse des forces et faiblesses des modalités de fonctionnement de la division
- \* l'identification et la compréhension organisationnelle des problèmes de gestion et d'information rencontrés par les acteurs du terrain
- \* l'évaluation de pistes de travail concernant de nouveaux outils de gestion et d'information

- *Analyse de faisabilité de nouveaux outils de gestion et d'information*

La cinquième étape a été consacrée aux développements de recommandations sur la mise en oeuvre de solutions de changement concernant tant le mode de gestion de la division que son système d'information. Un rapport final synthétisant l'ensemble de la recherche a été rédigé.

Le document présent constitue le rapport final de la recherche, il se structure comme suit. Un premier chapitre précise, l'une après l'autre, les deux notions centrales de la convention : le contrat d'administration et l'Intranet. Un second chapitre s'intéresse aux configurations organisationnelles de la DNF; il présente les différentes structures organisationnelles et dresse une analyse générale de la Division. Un troisième chapitre s'intéresse aux éléments de base -ou paramètres de conception- de la DNF et affine le diagnostic organisationnel de l'administration étudiée. Différents points sont étudiés : une analyse générale des missions de la DNF, une analyse des conceptions des postes de travail ( écarts entre postes théoriques et postes effectifs), une analyse de la formation et de la culture de la DNF, une analyse des modes de regroupement de la division, une analyse de la taille des unités, une analyse des systèmes de planification et de contrôle et une analyse de l'informatisation de la division. Enfin, un quatrième chapitre est consacré à la présentation de propositions de changement et à leur mode de mise en oeuvre.

## **I. DEUX NOTIONS : LE CONTRAT DE GESTION ET L'INTRANET**

Avant d'entamer l'analyse, nous avons voulu définir rapidement les deux objets de cette étude, le contrat de gestion comme l'Intranet. Le contrat de gestion est un concept assez neuf pour les administrations, il importe donc le développer afin que le lecteur puisse l'appréhender. De même, l'Intranet est un terme qui actuellement est tellement employé, et pas toujours à bon escient, qu'il doit être clarifié dans le cadre de cette étude. Dans ce chapitre, nous abordons donc l'une après l'autre les deux notions.

### **1.1. LE CONTRAT DE GESTION**

Depuis quelques années, les autorités publiques tentent d'inférer, au sein des administrations, des organismes et des parastataux, de nouveaux processus de gestion. Ceux-ci s'inspirent souvent de divers modèles communément d'application dans le secteur privé.

La démarche présentement appliquée à la DNF constitue une illustration de cette volonté nouvelle d'intégrer, dans une réflexion à caractère stratégique, l'audit organisationnel et fonctionnel, la fixation d'objectifs précis, la mise en œuvre de véritables processus de suivi et de contrôle, le développement des systèmes d'information...

De ce fait, elle peut aisément être comparée à un processus de contractualisation, même si, à ce stade, la contractualisation demeure purement interne et doit être qualifiée davantage de "plan d'entreprise" que de "contrat d'administration".

Dans cette section nous rappellerons les principes de base et les spécificités de chacune de ces démarches.

### **1.1.1. Principe de base des contrats d'administration et des plans d'entreprise<sup>1</sup>**

#### **♦ Du contrat d'administration au plan d'entreprise...**

Si le contrat d'administration est, comme son nom l'indique, un document qui tend à régler, sur le plan juridique, les engagements entre les parties, pouvoir de tutelle, d'une part, administration d'autre part, le plan d'entreprise est un document d'origine et de portée strictement interne.

#### **Le contrat d'administration**

La négociation du **contrat d'administration** s'appuie en principe sur:

- la réaffirmation des principes généraux du service public et des missions fondamentales dévolues à l'administration;
- l'actualisation éventuelle du champ des missions;
- et surtout la fixation d'objectifs précis de "gestion", en lieu et place d'un cadre de fonctionnement figé, et des moyens requis pour atteindre les objectifs de gestion.

Il s'entend que le contrat doit intégrer les *objectifs politiques* majeurs poursuivis par le pouvoir de tutelle, lequel conserve toute prérogative en cette matière.

Monsieur Johan Verstraeten, administrateur général de l'ONAFTS, le rappelait très utilement<sup>2</sup>: toute activité exécutée dans le cadre du service public doit répondre aux *principes généraux* suivants:

- continuité: un service doit continuer à fonctionner et ne peut être interrompu par quelque circonstance que ce soit;
- changement ou adaptation du service en fonction des aspirations des utilisateurs et en fonction des exigences changeantes de l'intérêt général;
- égalité: chacun a droit au même service".

---

<sup>1</sup> Ce paragraphe est largement inspiré de l'article "*Le plan d'entreprise, outil de gestion des organismes publics ?*"-Agnès Thirion-For Instance-a paraître.

<sup>2</sup> "Responsabilisation des parastataux sociaux: une exploration de l'avenir" - J.Verstraeten (administrateur général de l'O.N.A.F.T.S.)

A cette liste, il est aujourd'hui courant d'adjoindre le principe de transparence, dans la mesure où l'on attend des administrations qu'elles gèrent les processus exécutifs et décisionnels majeurs en assurant des mécanismes appropriés de diffusion de l'information qui les appuient, d'une part, qui en résulte, d'autre part.

Un des apports fondamentaux d'un contrat d'administration réside dans la *clarification des missions*, des rôles, des priorités: une telle clarification ne pourrait être que profitable à l'administration qui fait l'objet de la présente étude; l'analyse a, en effet, montré que les bouleversements induits par les modifications organisationnelles, fonctionnelles et structurelles avaient laissé des traces profondes au sein des unités (cf. II); le diagnostic a notamment mis en exergue l'absence de référentiel explicite quant aux missions à exécuter et surtout quant aux priorités à accorder dans l'exécution desdites missions (cf. III).

La *fixation des objectifs* assignés à l'administration constitue véritablement le coeur du processus de négociation; ces derniers ne peuvent être ni trop ambitieux - sous peine d'être irréalistes - ni conformes à la situation en vigueur; afin de respecter les principes de cohérence, ils doivent surtout être compatibles avec l'ensemble des paramètres exogènes, structurels ou non, avec l'horizon pris en considération et avec les ressources<sup>3</sup> mises à disposition de l'institution.

Il paraît notamment opportun de prendre en compte, dans le contrat d'administration, un plan d'investissements triennal, voire quinquennal, dûment évalué.

Les objectifs principaux, toujours déclinés de manière individualisée, peuvent être :

- l'amélioration du service rendu aux usagers et/ou bénéficiaires (amélioration de la qualité des services, diminution des délais de réponse, clarification des normes et des règlements...);
- l'amélioration des relations avec les usagers, avec les autres administrations et organismes actifs dans le secteur ou encore avec les autorités de tutelle (allègement des procédures de requête, multiplication des moyens et modes de communication autorisés, amélioration de la qualité de l'accueil, mise en oeuvre d'approches sectorielles coordonnées...);
- l'amélioration des performances, à travers l'application de "management by objectives", l'accroissement de la productivité...

---

<sup>3</sup> Par ressources, nous entendons non seulement les effectifs (avec leur qualification respective) mais également les moyens financiers et techniques; nous incluons l'ensemble des systèmes d'information et de communication, en ce compris l'informatique de gestion et les réseaux sous-tendant les transferts de données.

Cette dernière catégorie d'objectifs présume:

- ⇒ que les responsables disposent d'une réelle autonomie de gestion;
- ⇒ qu'ils soient en mesure de mener une analyse critique des procédures, des flux d'information, voire de la pertinence même de certains traitements et/ou rapports administratifs ou assimilés.

Le contrat d'administration porte donc majoritairement sur les conditions opérationnelles de mise en oeuvre des politiques gouvernementales; il vise les modalités d'exécution desdites politiques ainsi que les normes de gestion administrative, voire financière (ex. élaboration du budget, respect du budget fonctionnel...), des directions concernées. Il présente divers *avantages* indéniables:

- ◆ la durée; conclu pour une durée de 4 à 5 ans, il offre à l'organisme concerné l'opportunité de développer une politique interne à plus long terme et de s'insérer progressivement dans une démarche de réflexion stratégique;
- ◆ la transparence: le contrat clarifie les engagements des parties; il définit de manière relativement précise ce que chacun des partenaires est en droit d'attendre de l'autre; il détermine également les éléments majeurs sur lesquels une évaluation pourra, a posteriori, porter;
- ◆ la stabilité; celle-ci est évidemment liée à la durée même du contrat; elle doit permettre de réduire l'incertitude, dans le chef de l'administration, quant aux politiques à exécuter;
- ◆ la responsabilisation accrue, non seulement des instances dirigeantes mais également de l'ensemble du personnel, et en particulier du personnel de terrain.

A contrario, on ne peut nier que le contrat suppose, dans certains cas, une *adaptation des modes de travail*; c'est particulièrement vrai lorsqu'il impose l'introduction de concepts tels que l'adaptation des métiers de base, les délais de rigueur, les délais et critères de réalisation, l'optimisation des rendements, la stricte rigueur budgétaire,...



## *Le plan d'entreprises*

Le **plan dit d'entreprise** est une démarche qui peut être menée indépendamment de tout contrat d'administration dans la mesure où le plan doit, avant tout, être exploité en tant qu'outil de gestion interne; il repose, en effet, sur un but précis: définir, pour un horizon de court à moyen terme, les **priorités** des directions, les **plannings** opérationnels des divers départements et/ou unités ainsi que les ressources affectées, unité par unité, exercice par exercice, à la rencontre de ces priorités. A ce titre, il s'agit d'un véritable "*plan d'action opérationnel*", basé sur le principe du "management by objectives".

Le plan d'entreprise se révèle indispensable pour les organismes engagés dans un processus contractuel; dans ce cas, il est généralement établi dans les mois qui suivent la signature du contrat et détaille, avec un haut niveau de précision, les étapes de concrétisation des objectifs généraux et opérationnels retenus par le contrat d'administration.

Il convient de souligner que seule une *étude préalable approfondie* de l'existant, menée en concertation étroite non seulement avec les responsables mais également avec les divers échelons de la hiérarchie, peut asseoir cette phase cruciale. Il s'agit là de valoriser, à travers un processus interactif, la connaissance réelle du terrain, des dossiers et des procédures, ou encore l'expérience acquise. A contrario, en excluant le personnel de celui-ci, les responsables prendraient probablement le risque de voir les priorités et surtout la philosophie inhérente au plan rejetées.

La philosophie interactive et participative sous-tend, en tous cas, la présente étude et la démarche qui a prévalu pour établir le diagnostic organisationnel (cf. II et III).

Le plan peut utilement comprendre un volet propre à ce qu'il est convenu d'appeler la "gestion des ressources humaines". Peuvent notamment être prévus:

- ⇒ des mesures susceptibles d'améliorer les conditions de travail du personnel;
- ⇒ des plans de formation;
- ⇒ l'usage de technologies permettant de réduire la charge de travaux répétitifs (surtout dans le domaine des travaux dits administratifs);
- ⇒ des facilités accrues en matière de mutation interne, voire de mobilité ;
- ⇒ des mesures particulières d'évaluation.

Le plan d'entreprise ne peut être un simple outil participatif et de dialogue; il doit être outil de changement ou plus exactement de support au changement; à ce titre, il peut promouvoir:

- ⇒ l'examen critique des procédures;
- ⇒ la responsabilisation, via, par exemple, la délégation en cascade, la réorganisation des systèmes décisionnels, l'autocontrôle, l'évaluation a posteriori, etc;
- ⇒ la mise en oeuvre de pratiques liées au concept de "marketing public" pour toutes les missions en rapport direct avec le public;
- ⇒ l'usage de moyens de communication autorisant l'accès en "temps réel" aux informations pertinentes.

Il s'imposera, par ailleurs, d'autant mieux qu'il s'avérera précis et détaillé; que l'objectif fut assigné à l'organisme ou qu'il s'agisse d'un objectif interne, il définira notamment explicitement les directions, unités ou services concernés, désignera le(s) responsable(s) en charge du suivi et pourra même suggérer une méthodologie de travail et un timing d'exécution.

#### ♦ ***La maîtrise des systèmes d'information***

Qu'elles soient confrontées à un environnement en mutation, aux exigences accrues des usagers ou à des impératifs de performance, les administrations sont aujourd'hui contraintes de maîtriser parfaitement les systèmes d'information.

Une telle maîtrise suppose la mise en oeuvre de mécanismes :

- ⇒ de support de connaissance quant à l'administration et à ses caractéristiques: à ce titre, des outils comme les "work distribution charts", les "flow charts" ou encore l'organigramme peuvent constituer de précieux appoints méthodologiques; le suivi des flux informationnels constitue souvent un excellent vecteur d'analyse dans la mesure où la performance dépend fréquemment de la qualité des informations transmises et de la rapidité du transfert;
- ⇒ de reporting d'activités, lesquelles doivent répondre à des critères stricts tant pour les procédures que pour les concepts sous-jacents.

Peuvent faire l'objet d'un reporting:

- ◆ le suivi des prestations, assuré généralement par la mise en oeuvre de "compteurs" enregistrant les opérations réalisées à chacune des étapes d'une filière administrative ou de production; à titre d'exemple, on comptabilisera le nombre de dossiers "x" traités au cours d'une période donnée, le nombre de dossiers en attente ou encore le délai de traitement des demandes (en moyenne, par classes de fréquence...); de tels tableaux de bord font généralement l'objet de comparaisons sur base chronologique, voire entre unités appelées à rendre des services semblables;
- ◆ le degré de réalisation des objectifs de politique générale, d'une part, des objectifs opérationnels, d'autre part (cf. ci-après);
- ◆ le suivi budgétaire par direction, unité, et pour l'ensemble de la division ou même de l'administration;
- ◆ divers indicateurs d'efficacité et d'efficience, définis eu égard à la spécificité des missions et à la structure d'informations.

#### ◆ *Le contrôle a posteriori*

L'introduction de mécanismes de contrôle constitue le pendant de la responsabilisation accrue, que celle-ci s'exerce au niveau des instances dirigeantes ou au sein même de l'administration.

C'est, en principe, à travers des indicateurs synthétiques que l'on appréciera le degré de réalisation des objectifs poursuivis dans le cadre du contrat ou du plan d'entreprise. Ces indicateurs doivent refléter, avec objectivité, non seulement l'exécution des missions générales de la division et de ses divers départements mais également leurs performances relatives. Afin d'éviter les distorsions d'interprétation, il importe que ces indicateurs reposent sur des concepts clairs et parfaitement homogènes.

Dans la plupart des cas, le contrat d'administration ou de gestion prévoit la désignation d'un observateur chargé du suivi du contrat ainsi que de la mise en place de comités de suivi bipartites; ceux-ci se réunissent selon une périodicité préétablie afin de faire le point sur l'exécution des engagements. Ils prendront en compte les éléments environnementaux susceptibles d'influer sur les résultats et envisageront la rédaction d'avenants éventuels.

Au niveau interne, ce sont des comités de pilotage impliquant, à des titres divers, les responsables qui veillent à ce que le plan d'entreprise soit correctement mené ou, au

besoin, ajusté; l'actualisation annuelle du plan sur base des résultats acquis et des nouveaux objectifs fixés est également de leurs compétences.

Leur rôle ne peut cependant se limiter à ce seul aspect; il s'intègre dans la politique de motivation du personnel.

D'ailleurs, les contrôles effectués, se pose la question immédiate de leurs effets présumés: certains contrats de gestion<sup>4</sup> sont assortis de mécanismes d'incitants, voire de "sanctions" pour non respect des engagements. Néanmoins, avant d'en arriver à ce processus extrême, il importe de prévoir la mise en place d'une procédure de concertation au terme de laquelle les parties examineront les causes réelles des dysfonctionnements observés et envisageront les mesures correctrices à prendre. Certains auteurs estiment qu'il peut être fait référence à la théorie de l'agent pour déterminer les conditions dans lesquelles un acteur économique sera amené à révéler ses préférences réelles et à agir en fonction de l'optimum parétien. A cette fin, il est parfois fait appel à des mécanismes incitatifs, intégrant le principe dit de "taxes pivotales" pour limiter le risque de comportements stratégiques "déviant".

Il importe évidemment de définir les formes que peuvent prendre les incitants et sanctions éventuels:

- \* incitants financiers, par le biais de "surprime" pour bonne gestion ou de libre affectation de certains surplus dégagés par les gains de productivité;
- \* incitants fonctionnels, par une réduction significative des procédures d'autorisation relevant des fonctions de tutelle;
- \* sanctions financières, par le biais de la réduction de certaines masses budgétaires;
- \* sanctions opérationnelles, par le transfert de l'une ou l'autre mission dans une autre administration, voire dans un autre organisme, privé ou public;
- \* sanctions personnelles, par la "mise en cause" des dirigeants.

Cependant, il faut être conscient des limites d'une telle approche dans le cas d'une administration; en effet, les moyens réels d'incitants-sanctions sont, dans les faits, extrêmement limités; leur mise en oeuvre requiert l'adaptation préalable d'un certain nombre de structures, pratiques et règlements.

---

<sup>4</sup> exemple: SNCB, La Poste

## 1.2. L'INTRANET<sup>5</sup>

Dans cette section, nous essayons de fournir des éléments qui permettront d'appréhender le concept d'Intranet. Cette nouvelle notion fait l'objet d'un grand nombre de définitions dans la littérature.

Soulignons, dès à présent, notre souci de rester le plus général possible dans cette section. Nous cherchons ici à clarifier la notion avant de l'analyser dans le cadre précis de la DNF.

Dans un premier temps, nous optons pour une définition du concept. Ensuite, nous analysons celui-ci sur les plans technologiques et organisationnels. Après, nous nous intéressons à sa gestion. Finalement, nous concluons sur l'intérêt de cet outil dans les administrations publiques.

### 1.2.1. Définition

La littérature ne donne pas de définition précise et acceptée par tous de l'Intranet. Cependant, on constate que dans bon nombre d'ouvrages consacrés à ce concept, l'on tend à privilégier les définitions qui vont dans le sens de l'usage des protocoles de communication d'Internet. Ainsi pourrait-on dire :

« *Intranets are corporate computer networks composed of various network devices, systems, and services supporting Internet as well as business applications.* » (WON-KI HONG, YOUNG KONG, 1997 : 100)<sup>6</sup>.

Ainsi, l'Intranet est essentiellement un service du même type que l'Internet et fonctionnant avec les mêmes outils logiciels, mais réservé à une communauté fermée de membres (entreprise, administration...). C'est pourquoi nous avons choisi ici de nous en tenir à cette définition.

---

<sup>5</sup> Cette section s'appuie en grande partie sur le travail réalisé par Teh AMOUH, "Le projet Intranet dans l'Administration publique : une méthode de conduite du projet", Mémoire de Licence et Maîtrise en Informatique, FUNDP, 1998.

<sup>6</sup> WON-KI HONG J., KONG J.-Y., YUN T.-Y., KIM J.-S., "Web-Based Intranet Service and Network Management", in *IEEE Communication Magazine*, October 1997.

### **1.2.2. Analyse du concept de l'Intranet**

#### **♦ Contexte de l'Intranet**

Les besoins de communication et de collaboration constituent des éléments de motivation des organisations pour l'adoption d'un Intranet. Dans les deux prochains points, nous montrons en quoi un Intranet serait un recours pour satisfaire les besoins en question.

#### ***Le besoin de collaboration***

La collaboration n'est en réalité qu'une des nombreuses applications que l'on peut développer sur un Intranet. Cependant la grande nécessité des outils de collaboration au sein d'une organisation les place au-dessus des autres outils ou applications de l'Intranet. Les applications de collaboration peuvent créer un espace partagé où les collaborateurs, de spécialités ou de lieux différents, peuvent mettre en commun leurs connaissances pour gérer ensemble des projets ou des procédures de travail. En effet: « *Collaborative tools create shared space. They add a new dimension to exchanging information (communicating) —a dimension that embraces symbolic representation, manipulation, and memory. Those shared spaces should invoke the senses as well as the mind, so collaborators can experience what they are doing while they think about it. Effective collaborative tools should work in real time, they should be highly interactive, and they should readily accept new types of information —adapting to the collaborators' needs. Shared spaces should transcend space and time, allowing collaboration by groups separated by geography and schedules. Finally, collaborative environments require room for curiosity and serendipity* » (GUENGERICH, GRAHAM, MILLER, McDONALD, 1997 : 18)<sup>7</sup>.

A l'image de l'Internet, l'Intranet offre des solutions intéressantes pour répondre aux besoins de communication, de collaboration, et de partage de la connaissance dans les organisations, d'où son succès.

---

<sup>7</sup> GUENGERICH S., GRAHAM D., MILLER M., MACDONALD SH., *Building the corporate intranet*, Wiley Computer Publishing, New York, 1997.

## *Le besoin de communication*

Le besoin de communication se manifeste via deux dimensions: celle de la communication interne et celle de la communication externe.

- En interne

En interne, *« l'observation des organisations des entreprises, tous secteurs confondus, conduit au constat que celles-ci ont connu ces dernières années des transformations significatives. Les modes de communication, les circuits de décision, les principes de délégation ainsi que les procédures administratives sont régulièrement remis en question dans le triple objectif d'augmenter les vitesses de réaction, de contenir les coûts et de mieux maîtriser les risques »*. (BITOUZET, FOURNIER, MONTCEL, 1997 : 78)<sup>8</sup>. Or l'informatique traditionnelle ne traite pas l'ensemble des informations qui circulent dans l'organisation. Il s'agit essentiellement des informations dites structurées telles que la paie, la comptabilité, les données commerciales (produits, clients), la gestion de la production. Il reste donc un gisement considérable d'informations à stocker (si cela est utile), à traiter et à diffuser.

À cet égard, l'Intranet représente une opportunité technologique pour gérer cette communication qui constitue souvent le savoir-faire de l'entreprise, son capital immatériel le plus essentiel. En permettant aux collaborateurs internes de mettre en ligne facilement leurs documents (rapports, notes, études), de s'informer sur les projets en cours, de décrire les activités et l'organigramme des services, l'Intranet favorise la constitution d'une base de connaissances aussi large que possible. Toutefois, celle-ci ne sera efficace que si elle est véritablement gérée. Il ne s'agit donc pas de « laisser faire, laisser aller ». L'information n'a de valeur que si elle est structurée, accessible et utile. Il s'agit sans doute là de la tâche la plus délicate à mettre en œuvre, car elle suppose que l'organisation soit en mesure de détecter l'information utile et qu'elle sache encourager ses collaborateurs à participer à la mise en commun et au partage de leur savoir et de leurs connaissances.

Un autre apport des Intranets aux communications internes des organisations est leur capacité à accompagner des nouvelles formes de travail telles que le travail à distance et la décentralisation de l'organisation.

Pour les acteurs de terrain, éloignés de l'entreprise, les téléphones et les micro-ordinateurs portables sont des outils indispensables pour garder un contact permanent avec l'organisation. Plus informés, ils sauront mieux répondre aux

---

<sup>8</sup> BITOUZET CHR., FOURNIER PH., MONTCEL B., *Management et Intranet*, Editions Hermès, Paris, 1997.

attentes de leurs interlocuteurs. Reliés aux systèmes d'information, ils pourront fournir des réponses en "temps réel".

En ce qui concerne la décentralisation, nous citons : « *Economic forces are steadily driving organizations toward decentralization. Heightened competitive pressures obligate organizations to lower overhead costs and to increase their agility in order to respond to ever-decreasing windows of opportunity. Reducing layers of middle management can help to accomplish both objectives* » (GUENGERICH, GRAHAM, MILLER, McDONALD, 1997 : 16)<sup>9</sup>. La communication interne devient cruciale lorsqu'une organisation réduit le nombre des niveaux hiérarchiques, car les employés doivent avoir de l'information, nouvelle base de la coordination.

- En externe

Toute organisation développe son activité dans un environnement avec lequel elle entretient des échanges permanents. Mais quel est l'intérêt d'un Intranet dans la dimension externe des communications?

Un Intranet n'est pas un support à la communication externe. Tout y entre ou en sort suivant une politique de sécurité bien définie. Mais, on peut concevoir via l'Intranet un accès à l'Internet. Vu le taux d'adoption de l'Internet et l'ouverture de ses protocoles de communication, la caractéristique qu'a l'Intranet d'être basé sur les standards de l'Internet donne la possibilité à l'organisation d'être « ouverte » sur son environnement en adoptant un Intranet.

---

<sup>9</sup> GUENGERICH S., GRAHAM D., MILLER M., MACDONALD SH., *Building the corporate intranet*, Wiley Computer Publishing, New York, 1997.

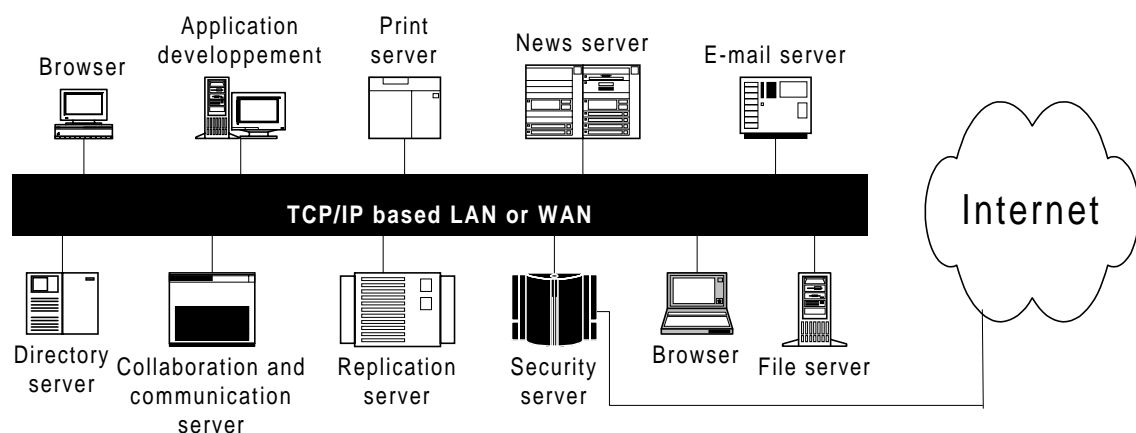


### ◆ *L'Intranet*

Pour éclaircir ce concept d'Intranet, considérons-le suivant les deux approches technologiques et organisationnelles.

#### *D'un point de vue technologique*

La figure 1.1 donne une vue générale de quelques composants technologiques d'un Intranet.



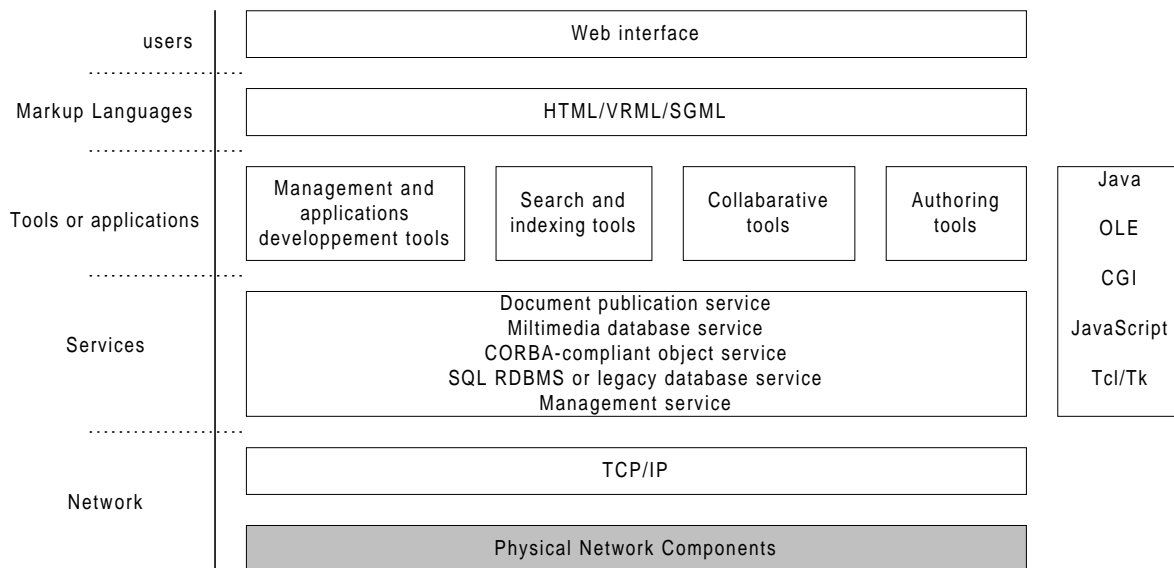
Source : Inspiré de (BOUTABA, EL GUEMHIOUI, DINI, 1997)<sup>10</sup>

Figure 1.1: Infrastructures physiques d'Intranet

La figure 1.1 fournit une simple vue de quelques composants physiques que l'on peut rencontrer dans un Intranet. Une vue logique, plus appropriée à la gestion de l'Intranet, est fournie à la figure 1.2.

---

<sup>10</sup> BOUTABA R., EL GUEMHIOUI K., DINI P., " An Outlook on Intranet Management ", in *IEEE Communication Magazine*, October 1997.



Source : Inspiré de (BOUTABA, EL GUEMHIOUI, DINI, 1997)<sup>11</sup>

Figure 1.2 : Infrastructures logiques d’Intranet

Comme on peut le voir sur la figure 1.2, un certain nombre de composants logiques, soutenus par les composants physiques (figure 1.1) contribuent à fournir les services attendus d’un Intranet. Fondamentalement, ces services sont accessibles via une interface web (*web interface*) encore appelée browser ou navigateur.

L’interface web fournit à l’utilisateur l’accès à des applications ou outils (*tools*) de collaboration, de recherche et d’indexation, de publication de documents, de développement d’applications, de gestion du système et du réseau, etc. Les divers services (publication multimédia, base de données, CORBA, etc.) fournis par ces applications sont accessibles, suivant les divers protocoles d’Internet (HTTP, SMTP, FTP, SNMP, IIOP, etc.). Un ensemble de langages de programmation (Java, CGI, OLE, JavaScript, Tck/Tk, Perl, etc.) permettent de développer ces applications.

Chacun des éléments (physiques et logiques) d’une architecture d’Intranet nécessite une certaine gestion. Nous reviendrons sur les considérations relatives à la gestion d’un Intranet.

<sup>11</sup> BOUTABA R., EL GUEMHIOUI K., DINI P., “ An Outlook on Intranet Management ”, in *IEEE Communication Magazine*, October 1997.

## *D'un point de vue organisationnel*

Approcher une technologie d'un point de vue organisationnel revient, à notre avis, à voir, non seulement les changements organisationnels —en terme de structures d'organisation— qui caractérisent cette technologie, mais aussi ses caractéristiques en terme de satisfaction des besoins de l'organisation. C'est ainsi que nous incluons ici :

- l'explication du concept de client universel qui s'applique au navigateur (le logiciel de l'interface web);
- une classification des multiples applications que la technologie Intranet permet de développer ou d'intégrer;
- des considérations relatives à la sécurité;
- l'opportunité qu'offre un Intranet de réduire la redondance des données et de faciliter leur mise à jour;
- l'opportunité qu'offre un Intranet de revoir les processus d'affaire (*business process reengineering*) et de restructurer l'organisation.

- **Le concept de client universel**

Le concept de client universel est l'une des bases du succès des Intranets. Ce concept revêt deux aspects: d'une part, l'indépendance du navigateur par rapport aux différentes plates-formes de création des fichiers HTML et, d'autre part, la possibilité du navigateur de servir d'interface utilisateur pour toutes les applications en usage dans l'organisation. Ce dernier aspect est particulièrement attrayant pour les employés d'une organisation en ce sens qu'il rend leur travail plus convivial. Un travail plus convivial augmente nécessairement la productivité des employés.

Avec ce concept de client universel, les organisations peuvent maintenant concentrer les efforts de formation de leurs membres sur autre chose que l'utilisation de l'outil informatique, ce qui peut être considéré comme un avantage important.

- **La multiplicité des applications**

Rappelons tout d'abord que toutes les applications Internet trouvent leur place dans un Intranet. Ainsi, tout comme dans l'Internet, il est difficile d'établir une liste complète et détaillée de toutes les applications dans un Intranet. Nous allons donc nous servir d'une typologie des applications Internet faite par M. GIBBS et R. SMITH

dans le "*Livre d'or d'Internet*" (1995 :18)<sup>12</sup> pour classer les applications de l'Intranet. Nous adaptons légèrement cette typologie.

L'Intranet trouve des applications dans les domaines suivants :

⇒ *Le courrier électronique*

Le courrier électronique est une application très simple des technologies d'Internet. Il est assimilable, à de nombreux égards, à une version électronique du courrier postal. On peut aussi s'en servir pour émettre des demandes de recherche de bases de données et recevoir les réponses dans sa boîte à messages électroniques.

⇒ *Le web*

Le web permet l'accès et la publication, sur le réseau, d'informations diverses : informations sur la société ; rapports annuels ; bulletins ; liste des prix ; manuels ; règlements internes ; répertoires de numéros de téléphone, adresses et horaires des membres de la société ; programmes et politiques ; informations spécifiques à un département ou à un groupe d'individus, etc. Les formulaires interactifs entrent aussi dans la catégorie des applications web.

⇒ *Le transfert de fichiers*

D'innombrables fichiers sont à la disposition des utilisateurs dans l'Intranet. La possibilité d'en isoler un pour en copier les données ou exécuter un programme (si le fichier est exécutable) est vitale. On peut ainsi transférer des fichiers d'un ordinateur à un autre.

⇒ *L'exécution de programmes sur d'autres ordinateurs*

Dans un Intranet, comme sur l'Internet, les utilisateurs ont la possibilité de « *décoller virtuellement de leur ordinateur pour exécuter un programme d'un autre ordinateur* » (GIBBS, SMITH, 1995 : 19)<sup>13</sup>. On peut ainsi exécuter des logiciels que son ordinateur ne peut pas lancer (à cause de son type de processeur, des limites de sa mémoire, etc.) ou qu'on ne veut pas installer sur son ordinateur.

---

<sup>12</sup> GIBBS M., SMITH R., *Livre d'or d'Internet*, Publications Sybex, Paris, 1995.

<sup>13</sup> GIBBS M., SMITH R., *Livre d'or d'Internet*, Publications Sybex, Paris, 1995.

⇒ *La recherche de fichiers et de bases de données*

Comme nous venons de le voir, il est possible de transférer des fichiers et d'exécuter des programmes sur d'autres ordinateurs. Mais le vrai défi est de trouver ces ressources. Il existe des outils, tels que Gopher, WAIS et Archie, développés sur l'Internet mais qui peuvent aussi, au besoin, servir dans le cadre d'un Intranet.

⇒ *Les applications temps-réel*

Cette classe regroupe les applications audio et/ou vidéo telles que la vidéoconférence. Les problèmes de bande passante sur l'Internet font que ces applications y sont moins fréquentes que les autres. Dans le cadre d'un Intranet, la possibilité de développer de telles applications dépend de la capacité de l'organisation à investir dans les télécommunications.

- **La sécurité**

Il existe des moyens efficaces pour se protéger contre les brèches, venant aussi bien de l'extérieur que de l'intérieur de l'organisation, dans la sécurité de l'Intranet.

Il est évident que la manière de garantir une protection absolue contre les intrusions extérieures est de ne pas relier l'Intranet à l'Internet. Mais ce serait là une solution d'isolement qui peut être nuisible à terme vu la croissance de l'Internet. La liaison à l'Internet via les *firewalls* permet de sécuriser l'Intranet vis-à-vis de l'extérieur. Un *firewall* est un dispositif informatique de sécurité qui permet le passage sélectif des flux d'information entre un réseau interne et un réseau public, ainsi que la neutralisation des tentatives de pénétration en provenance d'un réseau public. Nous n'allons pas nous lancer dans le détail des différentes techniques et politiques de firewalls, d'autant plus qu'il s'agit là d'un domaine purement technique dans lequel la littérature est actuellement bien fournie.

Il existe aussi des méthodes pour se protéger contre les menaces internes. Ces méthodes peuvent être aussi bien techniques qu'organisationnelles. Comme exemple de méthodes techniques, nous pouvons citer la technique des menus dynamiques. Cette technique consiste à adapter l'interface d'un système au profil de l'utilisateur qui en demande l'exécution. Sur base de l'identification de l'utilisateur, un menu sera affiché qui ne lui permettra de faire que ce qu'il a le droit de faire. Les méthodes organisationnelles, quant à elles, sont souvent basées sur l'adoption de politiques d'utilisation de l'Intranet.

- **La réduction de la charge informationnelle et de la redondance**

Pour bien montrer cette caractéristique de l'Intranet, considérons les organisations où l'information constitue la matière première pour le travailleur. Là, il est certain que nous sommes dans des organisations où le travailleur doit avoir à sa disposition une quantité importante d'information (charge informationnelle élevée) et où une même information se retrouve facilement en plusieurs exemplaires (redondance) électroniques ou sur papier.

A propos de telles organisations, S. TELLEEN<sup>14</sup> écrit : « *Even discounting the inevitable pile of "junk" mail advertisements, the majority of information is sent to the knowledge worker "just in case" he might need it. Add to this the information that is out of phase, that is will be needed, but not until later, (...). The knowledge worker probably files half of the just-in-case information and all of the out-of-phase information. When information is needed, he is faced to a high volume, low density personal information system, that may have additional complexities of multiple format and media* ». La figure 1.3 illustre cette citation.

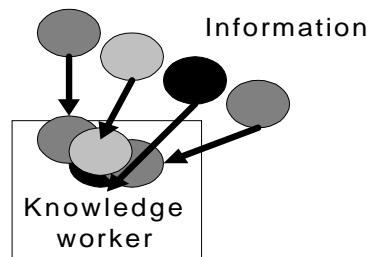


Figure 1.3 : De l'information "just-in-case" et/ou "out-of-phase"

Les mailing lists, servent souvent à envoyer de l'information "just-in-case". L'on reconnaît parfois que ces mailing lists sont inappropriées mais au lieu de les adapter, l'on préfère inclure dans le message une phrase du genre: « *Si vous n'êtes pas intéressé par ..., effacez ce message maintenant* ». Il n'empêche que cela fait quand même perdre du temps au travailleur.

« *The alternative to "just-in-case" information is "just-in-time" information, or information on demand* » (TELLEEN, 1996). Selon S. TELLEEN, il y a eu historiquement deux approches dans la livraison de l'information "just-in-time". Citons les explications que cet auteur donne de ces deux approches et illustrons-les.

« *The first one left information distributed accross applications and systems. To access the information, the user had to learn and navigate multiple, complex access procedures. Once accessed, each application required a different interface. Faced with this level of complexity,*

<sup>14</sup> TELLEEN S., *Intranet Methodology*, Amdahl Corp. 1996; TELLEEN S., *Intranets and Adaptive Innovation*, Amdahl Corp., 1996; TELLEEN S., *The Intranet Architecture*, Amdahl Corp. 1996.

*users generally ignored just-in-case information. They may have learned how to access one or two applications, but the rest were left to languish » (TELLEEN, 1996).*

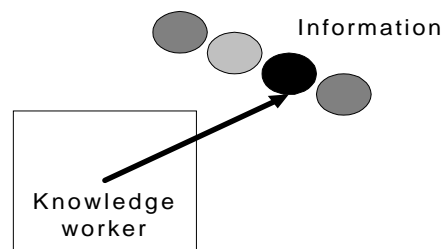


Figure 1.4: De l'information "just-in-time" / différentes procédures d'accès

*« To solve this problem, some enterprises attempted to collect all the distributed information into one master system. This gave the user a single access and single interface. However, because they tried to manage all requirements in the enterprise centrally, these systems tended to become large and complex. After more than a decade, many still are not fully populated with information because the cost of inputting and maintaining it was too great » (TELLEEN, 1996).*

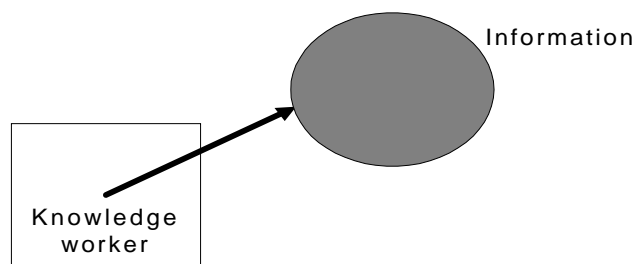


Figure 1.5: De l'information "just-in-time" / système large, complexe, difficile à gérer

La technologie web offre une nouvelle approche dans la livraison de l'information (figure 1.6). Puisqu'elle fournit une interface universelle et permet une publication et une gestion distribuées de l'information, elle constitue une solution aux problèmes de multiplicité des procédures d'accès à l'information (figure 1.4) et de complexité du système (figure 1.5). Elle permet de réduire les coûts et la complexité des communications internes. *« These simple changes in the technology will revolutionize our infrastructures, and change our organizations » (TELLEEN, 1996).*

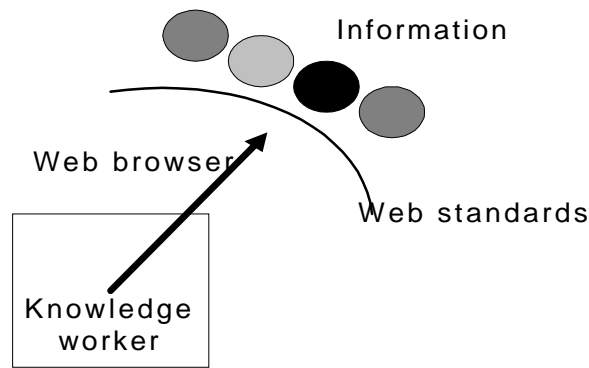


Figure 1.6: De l'information "just-in-time" / technologie web

- **La "réingénierie" des processus**

Avant tout, l'Intranet reste un outil. Mais son implantation donne la possibilité à une organisation de revoir ses processus de travail.

La nécessité pour une organisation de revoir ses processus de travail peut s'avérer vitale. De nombreux travaux ont montré qu'une condition nécessaire pour que la révision des processus organisationnels soit possible est que le système informatique en place puisse s'adapter aux nouveaux processus organisationnels. L'Intranet, de par son caractère flexible et évolutif, offre aux organisations la possibilité de revoir, si nécessaire, leur structure et leur fonctionnement afin de les adapter à leurs besoins. Nous en avons déjà un peu parlé lorsque nous évoquions la capacité des Intranets à accompagner les nouvelles formes de travail.

L'Intranet n'est donc véritablement une opportunité pour une organisation que si son adoption est accompagnée d'une réelle volonté d'amélioration et de révision de l'organisation.

Tous ces avantages ci-dessus mentionnés encouragent les organisations à implanter un Intranet. On retrouve déjà dans la littérature, nombre d'exemples d'organisations diverses qui ont, avec succès, mis en œuvre ce concept d'Intranet.

### ***1.2.3. La gestion de l'Intranet***

Dans cette section, nous nous intéresserons à la gestion de l'Intranet. Dans une analyse d'opportunité et de faisabilité, il nous semble essentiel de décrire le type de gestion que nécessite celui-ci. En effet, ce type d'outil nécessite non seulement un important investissement de la part de l'organisation pour sa mise en fonction, mais également un suivi et une gestion réelle pendant la phase d'utilisation.

On peut considérer un Intranet comme étant la somme de ses applications. La gestion d'un Intranet revient donc à la gestion de ses applications. Nous parlons, ici,



de la gestion au niveau application, car les Intranets possèdent une particularité à ce niveau : la gestion d'une application Intranet définit des rôles qu'on ne retrouve pas dans la gestion d'une application informatique traditionnelle.

Une différence essentielle entre un projet Intranet et un projet informatique traditionnel est la participation des utilisateurs dans son développement. La gestion de cette application s'inscrit donc dans ce cadre. Les rôles définis par S. TELLEEN<sup>15</sup> pour la gestion d'une simple application web sont bien des rôles et non des positions. C'est en ce sens qu'une même personne peut jouer plusieurs rôles dans la gestion de l'application. Les rôles identifiés sont :

- **Les utilisateurs**

Les utilisateurs accèdent à l'information sur le web interne et, ce faisant, déterminent la valeur du contenu du web. S'ils jugent que l'information sur le web a une valeur inférieure à leur effort d'accès à cette information, ils n'y accéderont pas et trouveront un autre moyen d'avoir l'information cherchée (par exemple en téléphonant à celui qui a fourni l'information sur le web).

- **Les auteurs**

Les auteurs créent le contenu du web.

Dans le monde du papier, l'information consignée dans un document est parcourue séquentiellement. Refaire un nouveau document sur base de l'information se trouvant dans un autre document nécessite parfois de recopier cette information dans le nouveau document.

La technologie web a changé la structure du contenu, et aussi les fonctions de création du contenu. Grâce aux hyperliens, les utilisateurs ont la possibilité de choisir dans quel ordre ils accèdent à l'information. Les auteurs n'ont donc plus besoin de déterminer au préalable les besoins des utilisateurs dans le but de fournir une lecture séquentielle qui convienne aux utilisateurs. De plus, les auteurs peuvent réutiliser des contenus déjà créés.

- **Les éditeurs de contenus**

Ceux-ci mettent le travail des auteurs sur le web. Les éditeurs de contenu sont tenus responsables du contenu du web. Ils doivent assurer la gestion et la coordination des contenus créés par les auteurs. Les éditeurs effectuent donc un certain contrôle avant de rendre disponible l'information sur le web. Ils fournissent, pour chaque contenu,

---

<sup>15</sup> TELLEEN S., *Intranet Methodology*, Amdahl Corp. 1996; TELLEEN S., *Intranets and Adaptive Innovation*, Amdahl Corp., 1996; TELLEEN S., *The Intranet Architecture*, Amdahl Corp. 1996.

des informations telles que l'auteur, la date d'expiration, les critères à satisfaire pour y accéder, etc.

- **Les guides ou agents d'information**

Ces personnes aident les utilisateurs à retrouver l'information cherchée sur le web. Les agents d'information doivent comprendre les processus de décision des utilisateurs de façon à pouvoir structurer les chemins d'accès à l'information dont ils ont besoin.

#### ***1.2.4. Intérêt des Intranets pour les administrations publiques***

Comme nous l'avons déjà souligné dans la section 1.2.2., les Intranets ont la capacité d'accompagner les changements. En ce sens, ils pourraient constituer le système informatique idéal pour l'administration qui fait le choix de réfléchir sur ses modes de gestion et de fonctionnement.

Aujourd'hui, l'environnement des administrations exige qu'elles soient plus efficaces. De même, les nouvelles politiques liées aux "inforoutes," dont la littérature a fait largement écho, forcent ces dernières à reconsidérer autrement leur prestation de service public. Les Intranets permettent-ils d'atteindre les objectifs associés à l'informatisation de l'administration publique ?

Ces objectifs peuvent être regroupés en objectifs internes et externes. Les objectifs internes seraient ceux de rationalisation des moyens (1), d'amélioration des méthodes de gestion en formant les fonctionnaires à l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TICs) (2), d'amélioration de l'élaboration et du suivi des politiques (3), de mise en place de structures d'organisation moins rigides (4) et, enfin, d'amélioration des conditions de travail des agents de l'administration (5). Nous allons ici montrer en quoi un Intranet permet d'atteindre la rationalisation des moyens. C'est en effet l'objectif qui nous paraît prioritaire dans le cas de la DNF.

En ce qui concerne l'objectif de rationalisation, on peut affirmer que l'Intranet permet des gains considérables dans le rapport résultat/investissement. Comme tout système informatique, il permet d'automatiser des tâches manuelles et de raisonnements structurés. Il permet aussi l'intégration des procédures administratives et des systèmes informatiques, réduisant ainsi les sommes à investir dans la maintenance de ces systèmes. L'Intranet permet également de réduire la gigantesque consommation de papier.

### ***1.2.5. Conclusion***

Les Intranets, à eux seuls, ne constituent pas une panacée pour l'administration face aux défis et risques que représente la société mondiale de l'information. Les débats sur les voies organisationnelles et juridiques (dématérialisation des documents) à suivre dans la transformation des modèles de gestion publique restent nécessaires. Ces débats montrent que le seul développement des Intranets dans l'administration publique ne constitue pas "la solution" aux facteurs de pression.

Cependant, le développement des Intranets dans l'administration publique paraît nécessaire. Les Intranets permettent d'atteindre les objectifs associés à l'informatisation dans l'administration publique et constituent un support aux diverses actions de transformation des processus organisationnels de l'administration. Aussi, doivent-ils se situer dans le cadre global des réflexions sur le renouvellement de l'administration publique. Ces réflexions doivent définir, outre les outils techniques, dont les Intranets, les moyens organisationnels pour une réforme fonctionnelle en profondeur de l'administration.

## **II. LES CONFIGURATIONS ORGANISATIONNELLES**

Dans ce chapitre, nous présentons une introduction théorique sur les configurations organisationnelles. Le but de ce premier point est de dresser une rapide présentation de la théorie organisationnelle au lecteur non averti et d'établir un premier diagnostic d'ensemble de la DNF.

### **2.1. PRESENTATION DES CONFIGURATIONS ORGANISATIONNELLES**

Cette première partie présente les configurations organisationnelles à l'intention des lecteurs non familiarisés avec l'analyse des organisations.

#### ***2.1.1. Définition***

Toute entreprise ou administration correspond à une configuration ou à un style organisationnel particulier. Ces styles organisationnels peuvent être identifiés par différentes variables qui tiennent à la fois aux modalités d'organisation du travail, aux mécanismes de coordination qui sont utilisés pour gérer les interdépendances de travail entre les différentes parties de l'entreprise ou encore aux systèmes de décision qui sous-tendent l'entreprise. Ainsi et à l'évidence, une petite PME familiale dirigée de main de maître par un patron propriétaire correspond à une configuration organisationnelle qui n'est pas celle qui régit une administration publique. De même, cette dernière diffère du modèle organisationnel qui sous-tend le fonctionnement de structures comme les hôpitaux ou encore les universités.

Une configuration organisationnelle peut être définie comme un type d'organisation particulier qui présente certaines caractéristiques d'organisation, de coordination et de comportement le distinguant d'autres types.

### **2.1.2. Cinq configurations organisationnelles**

Dans son travail consacré à l'analyse des structures et des comportements d'organisation, Henry MINTZBERG<sup>16</sup> distingue cinq configurations organisationnelles.

Dans ce paragraphe, nous nous contentons de les décrire très brièvement dans une approche plus intuitive que systématique qui vise avant tout à rendre compte au lecteur des principaux traits qui les distinguent.

#### **♦ La structure simple**

La structure simple caractérise des entreprises relativement jeunes et de petite taille dont les processus de travail sont encore peu formalisés ou standardisés du fait de la jeunesse de la structure. Elle repose généralement sur une coordination et un contrôle fort exercés par le patron dirigeant sur le fonctionnement d'ensemble de l'organisation. Cette structure, selon Henry MINTZBERG, est par essence celle qui prévaut dans les petites entreprises familiales en phase de démarrage.

#### **♦ La bureaucratie mécanique**

La bureaucratie mécanique concerne les grandes entreprises et administrations qui oeuvrent dans des processus de travail relativement simples et parfaitement maîtrisés. Elle se caractérise donc par une importante formalisation du travail et des procédures qui sous-tendent la coordination et le contrôle de ces entreprises. Pour Henry MINTZBERG, les grandes administrations mais aussi les grandes entreprises de production qui délivrent un service ou un produit standard peuvent être rangées sous ce deuxième type de configuration.

#### **♦ La structure divisionnalisée**

La structure divisionnalisée vise les entreprises très diversifiées soit au niveau des produits ou services offerts (l'entreprise multi-produits ou services), soit au niveau des marchés ou zones géographiques où elles exercent leur activité (entreprise territorialisée). Ce type d'organisation repose à la fois sur une autonomie de gestion conférée à chaque unité qui gère un produit, un service ou une zone géographique et sur un contrôle par le siège central qui porte avant tout sur les résultats obtenus par chacune des unités de gestion ou divisions de l'entreprise. L'image que donnent ces organisations, souligne Henry MINTZBERG, est celle d'une entreprise fédéralisée en

---

<sup>16</sup> MINTZBERG H., *Structures et dynamique des organisations*, Paris, 1982.

un ensemble de sous-entreprises qui doivent répondre aux attentes du siège central en matière de résultats (quota de production, part de marché, qualité des services, etc.). Les grandes multinationales, mais aussi toutes les organisations multiproduits ou très éclatées géographiquement, peuvent être rangées sous ce troisième type de configuration.

#### ♦ *La structure professionnelle*

La structure professionnelle se distingue des précédentes par la complexité des processus de travail dont elle est le siège. Cette complexité réclame une grande confiance de l'organisation en ses opérateurs pour la bonne réalisation du produit ou du service dispensé. En effet, la complexité du processus pose une barrière importante à la formalisation du travail des opérateurs et, partant, au contrôle que peut exercer la direction sur la bonne marche des activités. Cette structure se base avant tout sur l'autonomie responsable des opérateurs et leurs qualifications, celles-ci étant acquises soit par une formation de base soit par la formation reçue des pairs. Dans cette structure, les seules voies possibles de contrôle sur le travail effectué s'appuient sur le contrôle par les pairs et par le client satisfait ou non de la prestation. Henry MINTZBERG range sous ce type de configuration les entreprises qui regroupent des professionnels comme les hôpitaux et les universités ou encore les entreprises qui reposent sur une forte tradition du métier transmis par les pairs telles les entreprises d'artisanat.

#### ♦ *L'adhocratie*

L'adhocratie est une structure extrêmement flexible où les procédures et modalités de fonctionnement se redéfinissent constamment « en marchant ». Cette structure est particulièrement adaptée à la gestion de projets complexes marqués par un haut niveau d'incertitude touchant tant aux processus à mettre en œuvre qu'au produit ou service à atteindre. Structure instable par essence, cette configuration caractérise bien, selon Henry MINTZBERG, l'organisation qui prévaut dans des équipes de R&D, dans des entreprises de publicité ou encore dans les organes de rédaction des quotidiens.

### ***2.1.3. Utilité des configurations organisationnelles***

Identifier la ou les configuration(s) organisationnelle(s) d'une administration est important si l'on veut, d'une part, comprendre son comportement organisationnel et, d'autre part éclairer les problèmes qu'on y rencontre.

En d'autres termes, une configuration organisationnelle est avant tout un outil de diagnostic ou d'analyse qui permet de comprendre rapidement le milieu organisationnel dans lequel on est plongé, de saisir la logique de ses modalités de fonctionnement, de donner une cohérence au comportement de ses acteurs et enfin de donner un sens aux problèmes d'efficience et aux conflits qui le traversent.

#### ***2.1.4. Types purs et types hybrides***

Chaque configuration organisationnelle brièvement décrite ci-dessus doit être envisagée comme un « type pur » ou encore une « classe » ou une « famille » organisationnelle à laquelle on peut rapprocher une entreprise ou une administration existante dans le monde réel. Ces configurations sont donc comme de « vastes tiroirs » utiles pour catégoriser les entreprises ou administrations à analyser.

Certaines entreprises ou administrations existantes dans le monde réel correspondent en tout point à l'une des cinq configurations structurelles évoquées ci-dessus. On dira de celles-ci qu'elles sont de type pur. Ainsi, nous pouvons penser que les unités de soin d'un hôpital ou encore les unités d'enseignement d'une université appartiennent à la configuration professionnelle que nous avons présentée.

Cependant, nombre d'entreprises ou administrations sont difficilement classables dans un seul des types de configuration identifiés ci-dessus. Ainsi, dans les deux exemples précédents, si nous élargissons quelque peu le champ de l'analyse à l'hôpital et à l'université, nous voyons qu'autour des unités de soin et d'enseignement se déploie toute une structure nécessaire à l'administration des patients et des étudiants qui relève plus de la bureaucratie mécanique que de la configuration professionnelle. On dira de ces organisations qu'elles sont de type hybride et qu'elles se partagent, selon la partie de l'entreprise analysée ou les processus pris en compte, entre deux voire trois configurations organisationnelles.

La plupart des entreprises ou administrations existantes dans le monde réel sont de type hybride. Le caractère hybride d'une organisation peut être dû à la juxtaposition au sein d'une même entreprise ou administration d'unités possédant des environnements de travail très différents. C'est le cas des exemples évoqués ci-dessus. Dans d'autres cas, le caractère hybride d'une structure peut être dû à une transition de l'organisation telles ces petites entreprises familiales en croissance qui doivent progressivement évoluer vers une plus grande formalisation des procédures de travail et de gestion et les partager entre structure simple et bureaucratie mécaniste.

Quelle que soit l'explication du caractère hybride d'une structure, il importe de souligner que la coexistence au sein d'une même entreprise ou administration de deux ou trois configurations structurelles est souvent source de problèmes et de conflits. En effet, cette coexistence oppose les membres d'une même organisation entre eux ou les confronte à différentes modalités de fonctionnement. Dès lors, chacun vit dans un univers organisationnel dont les règles et les modalités échappent aux autres. Ainsi, dans les universités, de nombreux problèmes et conflits opposent la partie administrative à la partie enseignante, car les professeurs, par exemple, comprennent mal les contraintes administratives que les secrétaires et les administrateurs leur imposent. De même, des conflits apparaissent très souvent dans la PME familiale à forte croissance entre, d'un côté, un patronat toujours soucieux d'exercer son contrôle personnel sur « tout ce qui se passe » dans l'entreprise et de l'autre les tenants d'une plus grande formalisation de la gestion et du contrôle de gestion pour faire face à l'expansion de l'entreprise.

## **2.2. LA DNF UNE CONFIGURATION ORGANISATIONNELLE HYBRIDE**

### ***2.2.1. Diagnostic d'ensemble***

Les informations récoltées auprès des agents de la DNF et les analyses que nous en avons faites nous permettent d'établir un premier diagnostic d'ensemble de la DNF. Ce diagnostic sera ensuite affiné à travers l'étude plus détaillée de différentes caractéristiques organisationnelles de la DNF (cf. III).

La configuration principale qui semble régir la DNF est la structure divisionnalisée qui, ainsi que nous l'avons souligné, est caractéristique des organisations territorialisées. Toutefois, comme nous le verrons dans la suite de ce texte, certaines caractéristiques de fonctionnement de la DNF (et particulièrement celles qui régissent l'organisation des cantonnements et des triages) permettent également de trouver certains traits organisationnels qui rapprochent la DNF de la structure professionnelle. Enfin, étant donné que la DNF est une division non autonome d'un ensemble plus vaste (le MRW), sa partie administrative relève également d'un troisième type d'organisation présenté auparavant, à savoir la bureaucratie mécaniste.

La démarche que nous vous proposons ci-dessous est une approche progressive qui part de la configuration principale à laquelle appartient la DNF et analyse les problèmes inhérents à cette configuration tels que nous avons pu les identifier en



collaboration avec les agents. Nous compléterons ensuite cette première vision par les autres configurations desquelles se rapproche également la DNF avant de dégager les problèmes spécifiques posés par la coexistence de ces différentes configurations au sein de la Division.

### ***2.2.2. La DNF comme structure divisionnalisée***

La configuration organisationnelle principale à laquelle appartient la DNF est à l'évidence celle de la structure divisionnalisée, c'est-à-dire basée sur la division de l'organisation en zones géographiques.

Ainsi, au sein de la DNF, un siège central (la direction des services centraux) chapeaute un ensemble de directions territoriales (les directions de services extérieurs), elles mêmes divisées en unités territoriales plus petites, les cantonnements, constitués de plusieurs unités de gestion dénommées triages.

La structure divisionnalisée est sans aucun doute la structure la plus appropriée aux spécificités de gestion et d'environnement de la DNF : territoire à couvrir, particularités locales très importantes suivant la zone géographique où l'on se situe, etc.

Toutefois, considérant que ce sont les mêmes missions de gestion qui doivent être appliquées quel que soit le territoire concerné, la divisionnalisation qui structure la DNF est moins complète que celle qui prévaudrait, par exemple, dans une entreprise où chaque unité aurait en charge la production et la commercialisation d'un bien particulier. Dans le cas de la DNF, l'uniformité de gestion qui doit en principe présider à la réalisation des activités de terrain demande un encadrement important de l'autonomie laissée aux différentes unités territoriales en raison des impératifs d'équité de traitement, caractéristiques des services publics.

Pour fonctionner de manière efficiente, une structure divisionnalisée réclame un ensemble d'outils de gestion et de coordination afin de garantir l'action cohérente et contrôlée de cette structure fortement territorialisée.

En matière de coordination et de contrôle des prestations des unités territoriales, la philosophie de la structure divisionnalisée repose généralement sur un fort usage de la gestion par les objectifs ou encore sur l'application de ce qu'Henry MINTZBERG<sup>17</sup> appelle la standardisation des résultats. A l'évidence, dans une structure aussi étendue que la DNF, le siège central (dans notre cas les services centraux), ne peut s'impliquer directement dans la direction et le contrôle opérationnel des agents sur le

---

<sup>17</sup> MINTZBERG H., *Structures et dynamique des organisations*, Paris, 1982

terrain. Il y a à ce niveau des barrières quasi infranchissables liées aux connaissances requises de la part des agents des services centraux, ainsi qu'au temps et aux ressources nécessaires à la mise en oeuvre de cette surveillance directe, encore qualifiée par MINTZBERG de supervision directe. Il faut donc dans ce type de structure jouer d'une part sur une certaine autonomie laissée aux agents de base et, d'autre part, sur l'encadrement de cette autonomie par un ensemble d'objectifs et de résultats à atteindre. Si l'autonomie est effectivement concédée aux agents de terrain, la seconde condition d'efficacité d'une structure divisionnalisée semble totalement déficitaire à la DNF.

Analysons plus avant cette seconde condition. La définition d'objectifs ou encore la mise en place d'un processus de coordination-contrôle appuyé sur la standardisation des résultats supposerait l'élaboration de tout un système de gestion apte à rendre à la DNF cette cohérence d'ensemble qu'elle semble aujourd'hui avoir perdue.

#### ♦ *Les acteurs du processus*

La définition d'objectifs ou de standards de résultats n'est pas une opération unilatérale à mener par voie de circulaires ou de directives. La définition d'objectifs suppose d'abord que l'on identifie clairement les acteurs qui, dans le cadre de la DNF, peuvent supporter et rendre efficace ce processus. Dans toute entreprise, ce processus fait intervenir trois types d'acteurs :

- la *direction* chargée de représenter les unités de terrains concernées par la définition des objectifs. Dans une entreprise classique, il s'agit généralement du directeur de la division. A la DNF, du fait de la divisionnalisation en cascade observée entre direction des services extérieurs, chef de cantonnement et préposé de triage, les choses sont moins claires. Cependant, il apparaît à l'analyse que les directeurs des services extérieurs, dont le rôle est actuellement réduit dans le fonctionnement opérationnel de la DNF, pourraient être les interlocuteurs adéquats de ce type de processus. Différentes raisons motivent ce choix : travailler via les directions permettrait de ne pas trop éclater la coordination de la DNF entre de trop nombreux interlocuteurs et permettrait par ailleurs de tenir compte suffisamment finement des particularités territoriales qui pourraient intervenir dans la définition des objectifs.
- le *service de contrôle de gestion* chargé de veiller au bon déroulement du processus, c'est-à-dire de définir, sur base des informations collationnées auprès des directions et en dialogue avec ces dernières, les objectifs auxquels devront souscrire les agents des directions; de mettre en place un système d'information permettant de « monitorer » le bon fonctionnement de chaque direction; enfin, de récolter et d'analyser en fin d'exercice les données et résultats transmis par les

différentes directions et d'en faire rapport à ces directions ainsi qu'à la direction générale de la DNF.

- la *direction générale* de la DNF, chargée quant à elle de suivre le processus et de prendre les mesures qui s'imposent en termes d'allocation et d'affectation des ressources tant budgétaires qu'humaines.

L'analyse réalisée sur le terrain montre à l'évidence que la DNF souffre à ce niveau d'une absence de rôles clairement identifiés dans la structure pour soutenir ce processus indispensable à son bon fonctionnement. Deux problèmes apparaissent très clairement à l'analyse : le premier concerne la faiblesse du rôle actuel joué par les directions des services extérieurs alors qu'elles devraient être en première ligne de ce processus de coordination-contrôle; le second concerne le rôle des services centraux, qui se définit aujourd'hui plus en termes d'appui spécialisé au travail de terrain que de coordination et contrôle de l'effectivité d'un tel travail.

#### ♦ *Le processus de gestion par objectifs*

La mise en place d'un processus de coordination-contrôle appuyé sur la standardisation des résultats suppose d'une part que l'on crée tout un système de définition et gestion des objectifs des agents et, d'autre part, un système d'évaluation et de réajustement des objectifs initiaux sur base de l'analyse des résultats. Nous avons vu que ce système doit être supporté participativement par une tripartite d'acteurs, à savoir les directions des services extérieurs, les services centraux (ou du moins une unité clairement identifiée et affectée à ce rôle au sein des services centraux) et enfin la direction générale.

Au delà du système, il reste évidemment à établir les objectifs autour desquels ce système doit se structurer et se déployer. Comme le souligne H. MINTZBERG, les objectifs qui sous-tendent un processus de coordination-contrôle doivent être définis en termes précis, non ambigus et mesurables sans quoi la variété d'interprétation à laquelle ils peuvent donner lieu rend caduque l'ensemble du système. Il semble que l'on puisse déjà tenter de différencier ces objectifs en deux couches :

- les objectifs génériques liés à l'attente d'uniformité de service de la DNF sur l'ensemble du territoire. Ces objectifs, dont il nous appartiendra de définir les contours sont ceux sur lesquels les services centraux ont une responsabilité majeure d'identification et de définition. En effet, leur position centrale leur donne une vision plus intégrée et plus cohérente du fonctionnement d'ensemble et des besoins de la DNF.

- les objectifs spécifiques liés aux particularités forestières d'une direction devraient être établis et définis sous la responsabilité des directions des services extérieurs eu égard à leur bonne connaissance du terrain.

## **Conclusion**

La mise en œuvre d'un processus de coordination-contrôle est une nécessité fondamentale pour la DNF si elle veut tirer tout le bénéfice de sa structure divisionnalisée. Sans ce ciment organisationnel, l'autonomie risque de prendre le pas sur la cohérence et l'intégration et donner rapidement l'image d'une DNF balkanisée autour de petites entités géographiques qui appliquent chacune sur leur fief territorial ce qu'elles estiment bénéfique. La mise en place de ce type de système de gestion par objectifs est un enjeu majeur pour la DNF : enjeu majeur interne pour la motivation des agents et leur sentiment d'appartenance, mais aussi enjeu majeur externe en termes de qualité et d'équité des missions confiées par l'Etat à la DNF.

### ***2.2.3. La DNF comme structure professionnelle***

La structure professionnelle brièvement décrite ci-dessus est également présente à la DNF, essentiellement au niveau du travail réalisé par les triages et les cantonnements. En effet, de nombreuses informations récoltées sur le terrain témoignent du fait que nous nous situons dans une organisation à forte tradition de métier : celui de forestier.

La formation reçue à l'extérieur de la DNF dans des cursus universitaires et techniques et celle acquise sur le tas par l'expérience confèrent aux préposés et aux chefs de cantonnement une autonomie importante dans la manière de réaliser leur travail sur le terrain. Cette autonomie est nécessaire au bon fonctionnement de la DNF dans la mesure où elle se traduit sur le terrain par une forte responsabilisation des acteurs par rapport aux territoires dont ils ont la gestion. De plus, la motivation des agents dépend fortement de la marge de liberté que leur laisse la DNF dans leur travail quotidien. Il importe cependant, comme nous l'avons souligné ci-avant, de trouver à la DNF un juste équilibre entre autonomie des opérateurs et encadrement par un ensemble d'objectifs clairement définis et expliqués aux agents. Comme nous l'avons vu précédemment, tout se passe en fait à la DNF comme si cette autonomie n'était pas compensée par son nécessaire complément en termes de coordination et de contrôle du travail de terrain.

Outre le problème évoqué ci-dessus, il importe également de souligner que la culture du métier qui fait la fierté de la DNF et qui est un élément central de son

fonctionnement est relativement affaiblie par différents phénomènes qu'il importe ici de relever :

- Le premier concerne l'expansion et la complexification des tâches confiées aux agents de terrain. Cette expansion semble avoir des effets importants sur la dilution de la culture de métier des agents. En effet, cette culture de base entre en concurrence avec un ensemble de nouvelles activités pour lesquelles les agents n'ont pas été formés et qu'ils ne parviennent dès lors qu'à intégrer très difficilement dans ce qu'ils considèrent être leur métier. Il apparaît que certains agents ne parviennent pas à recomposer une unité de travail cohérente et gérable à travers les multiples activités qu'ils doivent accomplir aujourd'hui. Ceci entraîne quelques problèmes de frustration et des difficultés de définition de priorités. Il importe, nous semble-t-il, à travers la définition d'un cadre d'objectifs réalistes, d'aider les agents de terrain à retrouver cette unité de métier cohérente qui fait leur force sur le terrain, éventuellement en spécialisant dans des services *ad hoc* certaines activités trop périphériques par rapport aux tâches de base attendues.
- Le second concerne la formation dispensée aux agents de terrain de la DNF. Cette formation est capitale pour deux raisons essentielles qui tiennent d'une part, à l'évolution du métier et des compétences requises et d'autre part, au maintien d'une certaine cohérence de gestion sur l'ensemble du territoire wallon. Or, à ce niveau aussi, les structures de formation actuellement en place semblent relativement déficitaires et trop périphériques par rapport aux besoins du terrain. Il importerait d'étudier à la DNF la mise en place d'un dispositif de formation plus attentif aux attentes de terrain et basé sur une formation dispensée non pas par des formateurs de métier mais par des pairs, ayant davantage de légitimité.

## **Conclusion**

Ces différents éléments mettent en évidence la nécessité de travailler à la DNF sur deux fronts organisationnels clairement identifiables : d'une part le renforcement de la culture du métier (dont on a souligné qu'elle était une garantie de la responsabilité et de la qualité du travail de terrain) et, d'autre part, la mise en place par la définition d'objectifs communs d'un système de coordination-contrôle nécessaire à l'encadrement des agents de terrain et primordial pour la cohérence de la gestion des forêts sur le territoire wallon.

#### **2.2.4. La DNF comme bureaucratie mécaniste**

La dernière structure qui semble également présente à la DNF est celle de la bureaucratie mécaniste. Du fait de sa qualité de service public et de son appartenance à une structure plus large (le MRW), la DNF est également empreinte de certains traits de la bureaucratie mécaniste.

En tant que service public, tout d'abord, la DNF se voit confier une mission particulière par l'Etat qu'elle doit prêter au bénéfice de la société. Ce statut de service public entraîne que la DNF doit pouvoir rendre des comptes à son autorité de tutelle et, *in fine*, à la société. Cela conduit à une importante formalisation des circuits d'information et de communication au sein de l'administration puisque toutes les communications doivent suivre un circuit clairement établi et faire l'objet de notes écrites afin de laisser des traces utiles pour se justifier vis à vis de l'extérieur. Pour nombre d'agents de terrain, ces contraintes et circuits administratifs sont ressentis comme trop lourds et trop lents eu égard à leur propre capacité et à leur critère d'efficacité. Sur ce premier niveau de constat, il importe de faire un double travail de simplification des circuits et formalités administratifs d'une part (travail qui dépasse très largement le cadre de la présente étude) et d'autre part d'explication pédagogique des raisons légitimes qui justifient la formalisation administrative. Ce dernier travail d'explication nous paraît nécessaire au vu de la très faible compréhension par les agents de terrain du cadre administratif de service public qui les entoure.

Le deuxième aspect qui tend à rapprocher la DNF d'une bureaucratie mécaniste concerne le caractère impersonnel des normes qui régissent l'allocation des moyens et la gestion du personnel. A nouveau, il faut expliquer ce caractère impersonnel des normes de gestion par le principe d'équité auquel se réfère toute administration publique : équité de traitement du citoyen bien sûr mais aussi équité interne de traitement des fonctionnaires et des départements. Le caractère impersonnel des règles appliquées en matière d'allocation et de gestion du personnel vise théoriquement à prémunir les agents contre toute forme d'arbitraire dans les rapports entre supérieurs et subordonnés. Ceci explique que ces règles échappent en grande partie à la DNF et relèvent d'un organe externe à la hiérarchie opérationnelle de la Division, à savoir les instances du MRW.

## **Conclusion**

La présence de ces traits bureaucratiques dans une administration fortement marquée par la divisionnalisation de sa structure et la professionnalisation de son personnel nous semble être la source de deux problèmes majeurs à la DNF.

Le premier concerne l'absence de moyens réels de récompense-sanction sur lesquels la DNF pourrait avoir une prise. Or, la cohérence d'un système de direction par objectifs suppose une évaluation suivie d'actions correctives. Il importe donc de réfléchir sur des mesures qui permettraient à la DNF de disposer d'un système approprié de sanctions et de récompenses des agents.

Le deuxième tient en l'application des principes d'équité au sein de la DNF qui dans les faits se voit fortement politisée... Cette politisation apparaît particulièrement décalée par rapport aux valeurs et à la culture de métier dont sont porteurs les agents de la DNF. Cette question de la politisation des structures et de la gestion du MRW dépasse, à l'évidence, le cadre strict de l'étude confiée à la CITA. Ce problème n'en demeure pas moins un facteur important de la démotivation observable chez certains agents.

### **2.2.5. Conclusion**

La DNF se trouve donc au carrefour de trois configurations organisationnelles : la structure divisionnalisée, la bureaucratie professionnelle et la bureaucratie mécaniste. Cette position instable peut expliquer certains des problèmes que rencontre actuellement la DNF. En effet, chaque configuration suppose la présence d'éléments de structure pour pouvoir fonctionner, éléments qui peuvent parfois être contradictoires. Dans le cas de la DNF, des choix relatifs à la structure ont été faits sans toujours avoir à l'esprit les conséquences et contraintes suscitées par une configuration hybride. C'est ce que nous soulignerons dans le prochain chapitre.

### **III. ANALYSE DES PARAMETRES DE CONCEPTION**

A ce stade, nous nous intéresserons aux différents éléments de base -ou paramètres de conception- qui se retrouvent dans toute structure organisationnelle (missions, conception des postes de travail, formation, regroupement en unités, taille des unités, système de planification et de contrôle, mécanisme de coordination, etc.). Chaque organisation développe, volontairement ou non, des moyens formels et informels pour structurer les comportements de ses membres; ce point tente de regrouper ces actions dans des catégories et d'offrir déjà quelques pistes de réflexions pour l'analyse de la Division de la Nature et des Forêts. Nous présentons pour commencer la méthodologie utilisée pour la réalisation du diagnostic organisationnel.

#### **3.1. METHODOLOGIE**

##### ***3.1.1. Etudes de cas***

Pour la réalisation de cette analyse, la méthode des études de cas a été utilisée. Cette méthode permet d'analyser les systèmes de relations existant au sein d'une organisation, car elle propose d'étudier un ensemble de personnes ayant des relations hiérarchiques ou fonctionnelles. Par opposition, une série d'entretiens avec des membres n'ayant pas -ou peu- de liens hiérarchiques ou fonctionnels, au sein d'une organisation, ne permet pas d'en comprendre le mode de fonctionnement réel. Le but de la présente recherche est de démontrer les flux d'information et de communication existant à la DNF et de comprendre les relations de travail mises en place.

Pour ce faire, nous avons procédé à trois études de cas, c'est-à-dire que nous avons choisi 3 cantonnements différents et étudié les relations verticales —par exemple, les relations entretenues par le cantonnement avec ses supérieurs hiérarchiques comme avec ses subordonnés— et les relations horizontales —par exemple, les relations entretenues avec les responsables des cantonnements voisins.

Pour mémoire, nous avons rencontré 1 directeur et son rédacteur, 2 chefs de cantonnement et leur rédacteur et 6 préposés, dans chaque entité analysée. La réalisation d'une quinzaine d'interviews préparatoires nous a poussé à sélectionner le



cantonnement comme unité de base d'analyse. Ce niveau apparaissait comme l'entité centrale de la DNF dans les propos des personnes interrogées.

Dans un deuxième temps, nous avons procédé à des interviews complémentaires auprès des services gravitant autour des services extérieurs. Ainsi, nous avons pu rencontrer trois membres du service de la pêche, l'ensemble des services centraux (les 4 directions, dont l'ensemble de la Direction de l'Aménagement et du Génie Forestier (service technique et cellule informatique), le service juridique), et le directeur de la station de recherche. Nous avons également joint les associations professionnelles et syndicales. Remarquons que, sur l'ensemble des personnes contactées, seules la CGSP et la Fédération des Agents des Forêts ont décliné notre offre.

Pour conclure, la philosophie de cette démarche est de récolter l'information de terrain afin d'appréhender au mieux les problèmes concrets auxquels sont confrontés les agents DNF. Cette compréhension nous semblait un prérequis indispensable à la bonne marche de notre recherche.

### ***3.1.2. Interviews et questionnaires***

Quatre thèmes de discussion ont été abordés au cours des interviews : les missions de la DNF, l'identification des domaines d'activités des agents, l'effectivité des activités réalisées et la charge de travail de ces dernières. Ces interviews semi-directives ont été complétées par un questionnaire portant sur la charge de travail de la personne rencontrée.

Des entretiens préparatoires (15) et la documentation remise par l'administration ont permis d'identifier les sept grands domaines d'activités de la DNF (gestion de la forêt, de la chasse, de la pêche et des loisirs; conservation de la nature, surveillance et travail administratif) et les septante activités entre lesquelles le temps de travail est réparti (martelage, participation au conseil cynégétique,...). Cette première identification a fait l'objet de révisions suite aux premiers entretiens et aux remarques du comité d'accompagnement.

Nous avons structuré notre récolte d'informations en trois parties successives :

- Tout d'abord, nous avons passé en revue l'ensemble des domaines d'activités exercés par les agents DNF. Pour chacun d'eux, l'intéressé nous a expliqué quelle était la charge de travail associée.
- Après cet état des lieux, nous avons voulu connaître l'importance de ces activités les unes par rapport aux autres. De cette manière, nous avons pu estimer les domaines d'activités les plus conséquents.

- Enfin, nous avons terminé nos entretiens en suscitant auprès des agents, des réflexions sur l'opportunité des tâches et sur l'importance qu'elles devaient avoir en termes de temps de travail.

L'analyse statistique de ces données s'est avérée intéressante, mais **en complément** des informations déjà recueillies lors des entretiens. D'abord, elles fournissent une description synthétique du travail réalisé par les agents rencontrés; ensuite, elles permettent une analyse des écarts entre les missions théoriques (le travail qui doit être fait) et les missions effectives (le travail qui est effectivement réalisé); enfin, elles apportent un éclairage quant à l'effectivité de la surcharge du travail administratif.

Toutefois, les conclusions que nous en tirons doivent s'analyser comme des "tendances fortes" et non comme des certitudes. En effet, si nous avons veillé à atteindre une certaine représentativité, les fortes différences de la DNF (organisation territorialisée et donc fortement liée aux conditions de terrain) nous incitent à la prudence.

### 3.2. ANALYSE GENERALE DES MISSIONS DE LA DNF

Dans un premier temps, nous analysons les différentes missions —ou domaines d'activités— qui sont liées au travail de la DNF. Les interviews menées et les grilles relevant la répartition du temps de travail (cf. 3.1.) nous permettent de dresser un bilan des tendances actuelles des domaines d'activités à la DNF.

#### 3.2.1. Relevé de l'existant

Un premier tableau nous permet d'analyser la situation générale de la charge de travail au sein de la DNF et d'en tirer des conclusions quant aux missions effectives réalisées en son sein. Pour réaliser cette moyenne qui donne une tendance de la répartition du travail, des questionnaires ont été envoyés à une trentaine de membres de la Division (préposés, chefs de cantonnement et directeurs)

Domaine d'activités	Charge de travail consacré en %
Gestion forestière	35%
Conservation de la nature	8%
Gestion de la chasse	13%
Gestion de la pêche	4%
Gestion des loisirs	7%
Surveillance Générale	12%
Travail administratif	21%

Tableau 1 : Moyenne globale de la charge de travail au sein de la DNF

Différentes constatations s'imposent. La gestion forestière reste avec 35% le domaine d'activité qui occupe le plus les services extérieurs. Plus de 1/3 du temps de travail étant consacré à ce domaine, il est donc largement majoritaire. Le travail administratif représente 1/5 du temps de travail de la DNF, il figure donc parmi les domaines d'activités important de l'administration, suivi par la chasse et la surveillance (qui occupent 13% et 12% du temps du personnel). Enfin, la conservation de la nature (8%) et la gestion des loisirs (7%) restent des activités peu

prioritaires dans le chef des services extérieurs. La pêche (4%) est l'activité qui requiert le moins d'attention de la part de l'administration.

### ***3.2.2. Analyse de l'existant***

#### **♦ *Forêt, chasse et surveillance***

#### ***Analyse des domaines d'activités***

Il est intéressant de remarquer que ce sont les domaines traditionnels comme la gestion de la forêt qui consomment le plus de temps. On constate également que la chasse et la surveillance restent des activités importantes (concernant la surveillance, principalement via les tournées de surveillance obligatoires). Le peu de temps consacré à la conservation de la nature comme à la gestion des loisirs traduisent le manque d'intégration de ces nouveaux domaines d'activités dans le travail quotidien des agents. Ce phénomène ne s'explique-t-il pas par l'absence d'une démarche de définition des priorités au sein de l'administration ?

#### ***Analyse des différentes activités***

Eclairons ces données par les remarques des acteurs. Au coeur du métier de la DNF, le personnel estime que la gestion forestière ne bénéficie pas d'une politique cohérente et de moyens organisationnels en rapport avec son importance. Historiquement bien articulée, cette matière donne l'impression d'être délaissée dans certains cantonnements, et ce aux différents niveaux (services centraux, directions, cantonnements et triages) de l'administration. Si le martelage, la surveillance des exploitations et les travaux sylvicoles sont les activités prioritaires, de grands écarts se manifestent quant à la réalisation de ces activités. Aussi importante soit-elle, la chasse fait l'objet d'une importante charge administrative de travail, dans une perspective de contrôle plus que de gestion. Qu'elle soit formelle, comme c'est le cas avec les équipes de permanence mobile, ou plus informelle, dans le cas des différentes tournées de contrôle de terrain, la surveillance demande un gros investissement en temps mais est considérée comme peu efficace.

### ♦ *Le travail administratif*

La place du travail administratif est intéressante à double titre. Ces données nous permettent de relativiser le sentiment de **surcharge de travail administratif** éprouvé par le personnel. En effet, le temps consacré à la partie administrative du travail des forestiers n'est pas encore majoritaire. Par contre, on comprend mieux ce sentiment de surcharge quand on constate que cette activité occupe plus de temps que des activités traditionnelles comme la chasse ou la surveillance.

### ♦ *Conservation de la nature*

Le manque de définition de l'activité "conservation de la nature" et des obligations des services extérieurs qui s'y rapportent est une lacune qui peut être imputée aux services centraux. Cette compétence assez récente est encore très débattue quant aux formes qu'elle doit revêtir au sein de l'administration (les phénomènes de rejet ne sont pas rares), et on devine de façon générale que la politique de la DNF à ce sujet doit encore trouver ses assises.

A chaque échelon des services extérieurs, il y a un déficit de connaissance en conservation de la nature. Nombreux sont les fonctionnaires qui n'ont pas suivi de formation dans cette matière vaste et difficile pendant leurs études, ce champ de recherche étant relativement récent. En pratique, les priorités de ce domaine de compétence de l'administration ne sont pas perçues de manière uniforme au sein de l'administration.

### ♦ *La gestion des loisirs*

Les données montrent une faible préoccupation pour les questions concernant la gestion des loisirs. Toutefois, le sentiment dominant parmi les personnes interviewées est celui d'un continuels accroissement. Cette contradiction apparente peut se comprendre quand on voit que cette activité nouvelle de type essentiellement administratif occupe autant de temps que les problèmes liés à la conservation de la nature. De plus, ce domaine fait l'objet d'interrogations à tous les niveaux de la structure. Les questions des compétences et de l'utilité fondamentale sont souvent posées : "Est-ce du ressort de la DNF ?", "Est-ce que cela sert vraiment ?", etc.

### ♦ *La gestion de la pêche*

Le peu de temps consacré à l'activité pêche peut être expliqué par la création d'un service spécialisé dans ce domaine. Au regard du conflit de compétence potentiel, ce domaine est fortement délaissé par le personnel de terrain. Remarquons toutefois

que l'on pourrait se poser la question du temps effectivement consacré par la DNF à ce domaine avant la création de ce nouveau service.

Le cas du service de la pêche est un exemple qui permet d'éclairer un problème récurrent à la Division de la Nature et des Forêts. Ce problème concerne le **manque de clarté dans la répartition des tâches**. Ce phénomène se manifeste généralement entre les services extérieurs et les services de supports (station de recherche, centrale, etc.). Cette lacune dans la définition des rôles et missions des différents niveaux de l'administration pousse les agents à donner leur propre définition de leurs missions. La non harmonisation des définitions connaît des effets pervers, telle la **gestion hétéroclite des territoires**. Or, le citoyen est en droit d'attendre l'équité de traitement de ses administrations. Cette problématique est transversale à la DNF et nous aurons l'occasion d'y faire allusion à plusieurs reprises.

## Conclusion

Ces éléments nous permettent enfin de souligner les conséquences de l'augmentation des domaines d'activités de la DNF. Les interviews témoignent du caractère polyvalent du travail de cette administration. En effet, la division territoriale de l'organisation s'oppose à la subdivision des tâches par spécialité. Dans ce contexte de polyvalence, un danger actuel est de pousser l'élargissement de ces dernières à l'excès. Si l'élargissement permet l'accomplissement d'un grand nombre de tâches, le risque d'un élargissement **à l'extrême** est le non accomplissement de certaines d'entre elles. En effet, l'accumulation des domaines d'activités accroît le nombre de tâches à effectuer et diminue donc le temps qui leur est attribué. Ainsi, l'étendue des activités de la DNF peut provoquer des effets pervers de deux types : soit l'accomplissement superficiel de l'ensemble des tâches, soit l'abandon de certaines d'entre elles.

### **3.3. CONCEPTION DES POSTES DE TRAVAIL**

Dans cette partie, nous nous pencherons sur certains postes de travail présents au sein de la DNF. Aujourd'hui, on constate des grandes disparités entre les postes théoriques et les postes effectifs de la Division. Nous nous attacherons à vérifier la validité de cette hypothèse. Pour ce faire, nous envisageons systématiquement trois niveaux d'analyse :

1. l'existant;
2. les écarts par rapport aux postes théoriques définis par l'administration;
3. les écarts par rapport aux postes théoriques définis dans une organisation décentralisée.

La DNF a produit plusieurs documents concernant les postes existant en son sein. Ces derniers nous permettent de réaliser une étude des écarts dans le deuxième niveau d'analyse.

#### ***3.3.1. Analyse des missions des services centraux***

Suite aux interviews menées dans les quatre directions des services centraux, différentes questions se posent quant au fonctionnement du staff de direction de la DNF.

##### **♦ *Analyse de l'existant***

Une première question concerne le rôle joué par la centrale au sein de la division. La centrale est constituée de quatre directions: la *Direction de la Politique Générale Forestière*, la *Direction de l'Aménagement et du Génie Forestier*, la *Direction de la Conservation de la Nature* et la *Direction de la Chasse et de la Pêche*. Quel rôle les services centraux jouent-ils ? L'analyse de l'existant montre la multiplicité des rôles de la centrale. Celle-ci exerce à la fois:

- \* un rôle de support en apportant une réflexion technique sur certains problèmes (forêt, informatique, etc.);

- \* un rôle de législateur, en traduisant —seule ou avec le cabinet— les lois en arrêtés et circulaires ou en révisant certains codes;
- \* un rôle de contrôleur bureaucratique, en définissant les marches à suivre de certaines procédures;
- \* un rôle de censeur, en prenant des sanctions disciplinaires;
- \* un rôle de gestionnaire de personnel, en réglant les problèmes qui y sont liés.

#### ♦ *Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques définis par l'administration*

L'analyse de l'existant pose question par rapport à la vision théorique qu'a l'administration de la centrale.

#### *Confusions des missions*

Une première question porte sur le besoin de rationalisation des structures dû aux incohérences introduites entre le nom des directions de la centrale et leurs missions. En effet, il n'y a pas nécessairement correspondance entre le nom d'une direction et les missions exercées par celle-ci. Par exemple, la *Direction de la Politique Forestière Générale* s'occupe principalement de la gestion du personnel de la DNF et non directement de la politique forestière qui incombe à la *Direction de l'Aménagement et du Génie Forestier*. Ce problème concerne également d'autres directions et est à l'origine de nombreux *quiproquo* au sein de la DNF. De plus, il va à l'encontre de la transparence souhaitée par la division<sup>18</sup>.

#### *Connaissance du terrain*

Un deuxième écart concerne la connaissance du terrain. Théoriquement, la centrale devrait pouvoir disposer d'un staff expérimenté, mais on s'interroge quant à la connaissance du terrain effective au niveau de la centrale. En effet, la majorité des ingénieurs commencent par la centrale, sans aucune expérience et attendent leur mutation sur le terrain. Une fois qu'ils y sont nommés, ils ne reviennent plus en fin de carrière à la centrale. Or il y a quelques années, nombreux étaient ceux qui espéraient retourner aux services centraux, pour monter dans la hiérarchie, pour en

---

<sup>18</sup> Remarquons qu'après notre étude ce problème a été pris en considération dans le nouveau cadre. Le nom des directions a été modifié.



suite revenir terminer leur carrière comme chef de centre. Ce parcours était perçu comme une promotion. Il existait donc un va et vient entre le terrain et la centrale. Aujourd'hui, on assiste à des évolutions de carrières séparées. Cet état de fait est la conséquence directe des modifications de statuts qui ont eu lieu au moment de la régionalisation et entre autre de la création du poste de directeur dans les services extérieurs. Ce phénomène crée un cloisonnement entre les services centraux et les services extérieurs. Il pourrait être compensé par la mise en place d'un système de flux d'information pertinent, mais comme nous allons le voir, ce dernier connaît d'importantes carences.

### *Problématique de flux d'information*

De nombreuses questions se posent quant aux flux informationnels présents au sein de la centrale. Théoriquement, ces flux devraient être de trois ordres:

- \* des flux d'information permettant la connaissance du terrain;
- \* des flux d'information favorisant la définition de stratégies, de priorités;
- \* des flux d'information diffusant des informations techniques.

L'analyse de ces flux révèle de nombreuses déficiences par rapport aux attentes de la DNF.

#### *⇒ Flux d'information de connaissance du terrain*

De nombreux flux remontent des services extérieurs pour permettre à la centrale de prendre connaissance du terrain. Cependant, des questions se posent quant à la diminution du nombre de ces flux et quant à leur utilisation réelle. En effet, d'importants flux de ce type ont été supprimés ou ont vu leur contenu diminuer (par exemple, le rapport d'activité). De plus, une partie des informations remontant des services extérieurs n'est plus consultée par la centrale. Plusieurs questions se posent également quant à l'intérêt de ces données. Par exemple, le contrôle des demandes d'avis est préféré au contrôle des réalisations.

#### *⇒ Flux d'information favorisant la définition de stratégies*

Après analyse, il apparaît que le nombre de flux favorisant la définition de stratégie est extrêmement réduit. Si des réunions sont organisées entre les directeurs des services extérieurs et la centrale, elles sont inefficaces face au nombre et à la taille des problèmes. De plus, les flux d'information entre les membres de la centrale font défaut. Il y a peu de réunions de coordination entre les membres de cette entité,

malgré une transmission régulière des agendas entre les directeurs. Toutefois, cela permet aux directeurs de connaître l'emploi du temps de leurs collègues. Ce type de flux est insuffisant pour favoriser la définition de stratégies et de priorités. De plus, les données détenues par un service et intéressantes pour un autre service sont rarement transmises. Cette attitude de rétention d'information conduit à un manque de coordination vis-à-vis des services extérieurs (doubles demandes d'information).

⇒ *Flux d'information diffusant des informations techniques*

Quant aux flux apportant de l'information technique ou tout autre support émanant de la centrale vers les services extérieurs, ils sont également réduits. Certaines directions consultent les services extérieurs sur certains points relatifs à la mise en place de nouvelles législations, mais cette pratique n'a pas été assimilée par l'ensemble des directions. Les conditions d'applications des législations n'ayant pas été réfléchies en concertation, l'application de la législation fait défaut. De plus, aucune mesure d'accompagnement n'a été prévue pour la mise en place de certaines circulaires. Cette situation donne lieu à de grandes divergences d'application.

En conclusion, les déficits de flux d'information conduisent à un cloisonnement de la centrale dû à sa méconnaissance du terrain et à son éloignement des problèmes des gestionnaires.

♦ ***Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques d'une organisation décentralisée***

Dans une organisation décentralisée comme la DNF, différentes dimensions caractérisent le rôle du staff de direction. Si ce type de structure permet une autonomie de gestion au niveau des entités décentralisées -les services extérieurs dans le cas qui nous préoccupe-, elle nécessite un rôle fort de la direction centrale pour assurer le fonctionnement de ce type de structure. Malgré le grand nombre de missions remplies par la centrale, certaines tâches lui incombant dans une administration décentralisée ne sont pas remplies. Dans cette partie, nous allons procéder à l'analyse des écarts en cette matière.

***Rôle dans la mise en place et le suivi du processus de coordination-contrôle***

L'autonomie de gestion qui existe au sein des services extérieurs (cf. II) nécessite en contrepartie la mise en place d'un **processus de coordination-contrôle** garantissant le

fonctionnement optimal de l'administration. La définition de ce processus et son suivi incombent à la centrale, mais aucune initiative n'a été prise dans ce sens.

A la base de ce processus, une réflexion quant aux **objectifs et priorités de l'administration** est nécessaire. L'étendue des missions de la DNF renforce le caractère essentiel de cette étape (cf. 3.2.2.). Or aucune démarche de définition des objectifs généraux de l'administration n'est entamée. Si quelques directions ont délimité un certain nombre d'objectifs, cette définition ne s'est pas faite de manière concertée et les autres directions n'en ont pas toujours été averties. En outre, la centrale estime que leur diffusion aux services extérieurs au travers des circulaires est satisfaisante. Or, d'après nos enquêtes de terrain, ce but est insuffisamment atteint, d'une part parce que ces documents (lois et circulaires) ne sont pas assez consultés par la base, d'autre part parce que l'outil choisi n'est pas le plus approprié.

La mise en place d'un processus de coordination-contrôle dont le staff de direction est responsable nécessite également la **définition de standards de résultats** ainsi que la vérification des résultats obtenus. La division n'a pas procédé à la définition de résultats à atteindre par sa base, or il s'agit d'un outil de coordination essentiel pour la structure divisionnalisée.

La remontée d'informations pourrait être une aide dans le **contrôle des résultats**, mais le type d'informations demandées ne permet pas un contrôle efficace de l'organisation. De plus, les informations -remontant sous forme de statistiques notamment- sont très peu consultées par le personnel de la centrale, ce qui déforce la fonction de contrôle de cette entité. L'inefficience du contrôle se traduit entre autres choses par les nombreux problèmes de la DNF liés à la gestion hétérogène des cantonnements et à la dérive de l'autonomie laissée aux services extérieurs. Cette absence d'homogénéité est une conséquence directe de l'absence de standards de résultats et, partant, de l'échec du contrôle.

### *Rôle d'appui technique*

Le rôle de la centrale est également d'offrir un soutien technique à la base. Est-ce la mission remplie par la centrale ? Certaines directions jouent le rôle de support technique, mais cette fonction est assumée de façon inégale. En effet, le rôle des différentes entités de la centrale n'étant pas clairement défini (contrôle, support technique, gestion opérationnelle, analyse ?), chaque direction s'est repliée sur la fonction qu'elle estimait devoir jouer. Les domaines d'activités (chasse, conservation de la nature, etc.) étant répartis entre les directions, seuls certains d'entre-eux bénéficient d'un support technique. Ce phénomène est une des causes de l'hétérogénéité de gestion qui sévit au sein de la DNF (cf. 3.2.2.). Ainsi, le problème est le manque de définition des objectifs et la prise en charge informelle du rôle de la

technostructure. Cette prise en charge informelle cache le manque, ou l'absence, de politique en la matière.

#### ♦ *Rôle de support logistique, le cas particulier de la station de recherche*

Dans ce contexte, la place de la station de recherche s'avère également problématique. En effet, cette unité pourrait jouer le **rôle de support logistique** (recherche-développement), seule ou en collaboration avec un service de la centrale, mais plusieurs éléments s'opposent à ce scénario.

Le premier problème est d'ordre hiérarchique : le centre scientifique ne dépend pas directement de la DNF. Chacune des deux structures étant dirigée par un inspecteur général, il n'y a aucun lien de subordination de l'un à l'autre. Cette situation complexifie les mécanismes de liaison à mettre en place. La supervision directe, par exemple, est impossible. De même, la gestion des deux divisions diverge d'une entité à l'autre (gestion du personnel, etc.).

Un deuxième problème concerne les objectifs de la station de recherche. Il n'y a pas de politique commune entre la DNF et la station de recherche, ni de définition mutuelle des objectifs de cette station. De même, la définition globale de l'apport pratique ou technique de la DNF à la recherche est inexistante. Ainsi, toute possibilité de collaboration entre ces deux entités (station de recherche et DNF) se trouve fortement compromise. De plus, les objectifs poursuivis diffèrent largement d'une division à l'autre. La station de recherche mène une politique de recherche fondamentale alors que la DNF est plutôt intéressée par les recherches appliquées. De nombreuses demandes émanent des cantonnements pour obtenir une synthèse pratique des recherches menées.

Pour conclure, la station de recherche rencontre actuellement un grand nombre de problèmes liés à son fonctionnement propre. Nous ne les développerons pas ici, mais il est intéressant de constater que cette structure se trouve également en période de crise, notamment à propos de son identité. Dans le cadre d'une collaboration avec la DNF, la DGRNE devrait redéfinir avec précision les missions de la division de recherche afin de l'intégrer dans le fonctionnement de l'administration. A la place des quelques parachutages sporadiques actuels d'informations techniques au sein de la DNF, la station de recherche pourrait se positionner comme un pôle de spécialistes offrant une aide aux problèmes techniques rencontrés sur le terrain. Mais à l'heure actuelle, cette division fonctionne comme un électron libre jouissant d'une certaine renommée en dehors de nos frontières et non comme un "outil de gestion" au service de la DNF.

## Conclusion

- La multiplicité des rôles joués par la centrale entraîne une confusion des missions et de ses différentes composantes. En effet, le manque de définition d'objectifs et de fonctions amène les directions à définir individuellement leur propre rôle. Cette situation favorise l'hétérogénéité de gestion au sein de la DNF. Deux autres éléments permettent d'expliquer les problèmes rencontrés par la centrale par rapport à son rôle théorique. Le prérequis de connaissance du terrain et les flux d'information connaissent d'importantes carences.
- Les rôles de coordination et d'appui technique que la centrale est supposée jouer dans une organisation décentralisée comme la DNF sont également peu effectifs.

### **3.3.2. Les directions des services extérieurs**

Nos enquêtes menées auprès de directeurs des services extérieurs ne nous permettent pas de tirer des conclusions générales quant à leur fonction. Parmi les trois directeurs rencontrés (sur sept), seuls deux ont pu répondre à l'entièreté des interviews et grilles d'analyse du temps de travail. En effet, un des directeurs qui n'occupait la fonction que depuis quelques mois a estimé ne pas être capable de répondre aux questions portant sur ce sujet. Ainsi, nous ne pourrons faire que des hypothèses sur le rôle des directeurs, hypothèses qui ont obtenu validation auprès du comité d'accompagnement du 2 octobre 1998.

#### **♦ Existant**

La gestion forestière est le domaine d'activité le plus important selon les directeurs rencontrés et retient la plus grande part de leur temps. Par exemple, ce domaine est le domaine prioritaire de la direction de Mons qui par son implantation géographique est considérée comme la moins forestière. La direction y consacre au moins 30% de son temps.

La faiblesse de notre échantillon ne nous permet pas d'avancer des hypothèses concernant la place des autres domaines d'activités. En effet, si la chasse apparaît comme un important domaine d'activité dans les régions forestières (participation aux conseils cynégétiques et arbitrage des conflits entre chasseurs, communes et cantonnement), c'est la conservation de la nature et la gestion des loisirs qui occupent l'emploi du temps des régions non forestières. Par contre, le domaine de la pêche est abandonné dans l'ensemble des directions visitées.

#### ♦ *Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques définis par l'administration*

Le domaine d'activité traditionnel reste donc au centre des préoccupations des directeurs. En effet, si l'on compare le taux d'occupation de la gestion forestière au niveau des directeurs des services extérieurs avec la moyenne de la DNF (35%), on constate qu'il n'est que légèrement inférieur (30%). Toutefois, une première différence concerne les activités les plus importantes dans la gestion forestière. Au centre des préoccupations de l'ensemble des directeurs se trouvent les *subventions aux forêts privées* (cette activité occupe jusqu'à 35% du temps consacré à la gestion forestière à la direction d'Arlon). Les directeurs passent également beaucoup de temps dans le *contrôle des devis des travaux sylvicoles et de génie forestier*, dans la *vente des bois* et dans l'analyse des *plans d'aménagement forestier*. Réservées aux directeurs, les *réponses aux ministres* réclament une grande charge de travail. Ainsi, comme la répartition du temps de travail le montre, les directeurs passent la majorité de leur temps dans l'analyse de données chiffrées et sont très peu sur le terrain.

L'analyse des charges de travail nous permet de dégager un second élément intéressant. D'après nos analyses plus qualitatives, il semble que le travail administratif chez les directeurs représente un domaine d'activité encore plus important qu'il ne l'est pour la moyenne de la DNF. La confection de rapports d'activité et la réponse aux études et avis (*Avis donnés aux Parquets, Avis sur l'aménagement du territoire, Avis d'acquisition de bois et terrain...*) sont les activités principales. De même, la répartition du budget de la direction entre les différents cantonnements semble être une partie considérable du travail. Le poids du travail administratif pour les directions confirme l'éloignement du terrain de ce niveau. S'il est normal que les directeurs aient une charge de travail plus administrative, il est intéressant de constater que ces derniers estiment que leur rôle se limite essentiellement à la transmission de documents d'un niveau à l'autre aux dépens de leur rôle d'analyste, de conseiller technique et de contrôleur. Ainsi, si une tâche importante concerne le contrôle des devis de travaux, rien n'est accompli quant aux contrôles des réalisations de ces travaux.

### ♦ *Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques d'une organisation décentralisée*

Après avoir analysé les domaines d'activités des directeurs, il est opportun d'entamer une réflexion quant à leur rôle dans une administration décentralisée. En effet, pour fonctionner de manière efficiente, une organisation décentralisée comme la DNF nécessite de la part des directeurs l'exécution de certaines missions.

#### *Rôle dans la définition d'objectifs adaptés*

Les directeurs sont entre autres responsables de la définition des objectifs propres à leur entité. En effet, la fixation des priorités nécessite une connaissance du terrain que la centrale ne peut avoir étant donné l'étendue et la variété des situations rencontrées. Ce rôle revient donc à la direction en collaboration avec la centrale. Mais dans la pratique, les directeurs ne se préoccupent pas de la définition d'objectifs propres.

Les insuffisances des flux d'information permettent notamment d'explicitier les faiblesses constatées à ce niveau. Pour son fonctionnement, la direction a besoin de flux efficaces. Or, si on analyse les flux, on constate plusieurs carences. Premièrement, les flux en provenance des services centraux sont rarement destinés aux directions, mais plus souvent adressés aux cantonnements. Le rôle des directions se résume souvent à celui d'un simple intermédiaire et l'intérêt de ce niveau hiérarchique est ainsi remis en question. De même, en matière de flux destinés aux services centraux, la direction joue le rôle de « boîte aux lettres » dans la réception du reporting: réception des états des cantonnements et transmission de ces derniers aux services centraux. Les contacts et donc la transmission d'informations aux services centraux sont extrêmement limités (participation éventuelle à un groupe de travail, réunion des chefs de service). La faiblesse de ces flux d'information contribue à l'isolement des directions par rapport au reste de la DNF.

### *Rôle dans le contrôle des objectifs*

Le type de structure mis en place nécessite également un contrôle des objectifs qui doit s'effectuer au niveau de la direction. Actuellement, les directeurs s'interrogent quant à leur rôle en matière de contrôle. En effet, ils estiment qu'on ne leur donne pas les moyens d'exercer effectivement cette mission.

De plus, la réalisation de cette mission nécessite des effectifs stables et adaptés. Les problèmes de gestion du personnel, et particulièrement ceux relatifs au turnover, affaiblissent la direction. Cette dernière déplore en particulier l'absence d'attachés compétents au directeur qui doivent remplir un rôle de support technique et se déplacer sur le terrain. Ils se consacrent entièrement au suivi des dossiers de la direction sans cumuler cette charge avec celle de chef de cantonnement, comme on le propose actuellement. Le risque du cumul des deux charges réside dans l'abandon du travail d'attaché au profit du travail de chef de cantonnement. Cette situation donne lieu à des carences dans le suivi des dossiers sur le terrain et dans l'accompagnement des cantonnements.

Le problème de "cadre incomplet" concerne également les rédacteurs. Suite au passage des agents techniques du "niveau 3" au "niveau 2", de nombreux rédacteurs quittent les directions et les cantonnements vers les triages. Différents éléments permettraient d'expliquer ce phénomène. L'absence des rédacteurs dans les cantonnements comme dans les directions pose de nombreux problèmes dans les directions.



## Conclusion

La gestion forestière reste l'activité première des directeurs des services extérieurs. Cependant ces derniers n'ont pas le temps de mener à bien leur mission de contrôle et d'accompagnement du terrain à cause du poids du travail administratif, particulièrement contraignant.

De même, d'importants écarts subsistent avec leur rôle supposé dans une administration décentralisée. Leur participation à la définition d'objectifs propres est compromise par les manquements en matière de flux d'information. De même, leur rôle de contrôle des objectifs est compromis par le manque de moyens de contrôle mis à leur disposition et par l'instabilité de leur staff (turnover des rédacteurs et absence d'attachés).

### 3.3.3. Les cantonnements

#### ♦ *Présentation de l'existant*

Domaine d'activités	Charge de travail consacré en %
Gestion forestière	28 %
Conservation de la nature	11 %
Gestion de la chasse	17 %
Gestion de la pêche	3 %
Gestion des loisirs	8 %
Surveillance Générale	5 %
Travail administratif	28 %

Tableau 2 : Moyenne de la charge de travail des chefs de cantonnements

#### ♦ *Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques définis par l'administration*

De nos entretiens avec sept chefs de cantonnement, nous avons pu retirer d'intéressants constats. A l'analyse, les domaines d'activités des chefs de cantonnement ont subi d'importantes modifications. En effet, si la gestion forestière reste l'activité la plus importante, les ingénieurs en cantonnement y consacrent moins

de temps que l'ensemble de la DNF (28%). Aujourd'hui, le travail administratif (28% du temps de travail) concurrence de plus en plus ce domaine d'activité. Par exemple, le dédoublement des ventes de bois est à l'origine d'une augmentation de la charge de travail administratif de l'ingénieur. Nous assistons donc à un affaiblissement des tâches traditionnelles (forêt-chasse-pêche). Dans le travail lié à la forêt, le martelage reste l'activité essentielle des ingénieurs (25% de l'ensemble de la charge de travail forêt), puis viennent les devis pour les travaux forestiers et sylvicoles (17% de l'ensemble de la charge du travail forestier). Remarquons que l'aménagement forestier, considéré comme la base du métier d'ingénieur n'occupe que 8% de l'ensemble de leurs activités liées à la forêt, situation unanimement désapprouvée par l'ensemble des intervenants. Dans les tâches administratives, ce sont les remises d'avis et la gestion du personnel (congrés, indemnités) qui sont les plus importantes.

La chasse (17%) et la conservation de la nature (11%) viennent ensuite, mais dans ces deux domaines la DNF fait principalement appel aux qualités de médiateur des ingénieurs. En effet, ce sont les participations aux comités de gestion des réserves naturelles et des conseils cynégétiques qui constituent l'essentiel du travail. Il est également intéressant de constater la montée en puissance de la gestion des loisirs (8%), domaine où le travail administratif prime à nouveau sur le travail d'animation par exemple. Contrairement à l'ensemble de la DNF, la surveillance occupe peu l'ingénieur qui vérifie essentiellement les procès-verbaux dressés par les agents techniques. Par contre, à l'instar des autres niveaux, la pêche préoccupe peu les chefs de cantonnement (3%).

#### **♦ Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques d'une organisation décentralisée**

##### ***Rôle d'accompagnement de la base opérationnelle***

Dans le cadre d'une organisation de type décentralisée, le chef de cantonnement doit théoriquement remplir certaines missions pour permettre le fonctionnement optimal de l'organisation. De ces ingénieurs, on est en droit d'attendre, entre autres, l'accompagnement de la base opérationnelle dans la mise en oeuvre des plans définis. A l'analyse, le seul type d'accompagnement mis en oeuvre par les ingénieurs est la participation au martelage. Leur participation effective est remise en cause par les autres intervenants et aucun autre type d'accompagnement ne semble envisagé. Or, la multiplication des circulaires comme l'étendue des domaines d'activités de la DNF nécessiterait une réaction. La fonction d'accompagnement des ingénieurs est donc remise en cause.

La structure divisionnalisée permet une autonomie de travail dans les entités décentralisées. Pour fonctionner, l'organisation doit compenser cette autonomie par un système de planification-contrôle, car une forte autonomie de travail conduit à une forte autonomie de gestion. Mais comme nous l'avons constaté (cf. 3.3.2.1.), ce système est défaillant. L'absence de définition de stratégie de la part de la centrale comme des directions des services extérieurs a conduit les cantonnements à définir leurs propres priorités. Ces dernières relèvent plus souvent de l'intérêt pour une matière que d'une stratégie rationnelle. Ainsi, les priorités diffèrent d'une région à l'autre non seulement quant à leur objet mais également quant à leur ambition et leur rigueur.

Un second élément défavorable à l'exercice du rôle d'accompagnement des chefs de cantonnement est l'instabilité du staff qui les entoure. En effet, le départ des rédacteurs vers les postes de préposé est à l'origine d'une perte importante de know-how (compétence informatique, par exemple), ainsi que d'une surcharge de travail administratif pour l'ingénieur. Ceux-ci estiment qu'il est important non seulement de remplir le cadre manquant, mais également de trouver les moyens de le stabiliser. De plus, nombreux sont ceux qui réclament le renforcement du cantonnement, par exemple par la présence d'un adjoint supplémentaire au cadre existant.

## **Conclusion**

Dans les cantonnements, la gestion forestière est concurrencée par le travail administratif. Actuellement, cette entité constitue le goulot d'étranglement de l'administration et nécessite des réaménagements. Son rôle d'accompagnement de la base opérationnelle est également défaillant. L'instabilité du personnel est l'une des causes de ce problème.

### 3.3.4.. Les triages

#### ♦ *Présentation de l'existant*

Domaine d'activités	Charge de travail consacré en %
Gestion forestière	41%
Conservation de la nature	7%
Gestion de la chasse	14%
Gestion de la pêche	5%
Gestion des loisirs	3%
Surveillance Générale	16%
Travail administratif	14%

Tableau 3 : Moyenne de la charge de travail des préposés

#### ♦ *Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques définis par l'administration*

Nos nombreuses interviews des agents techniques nous permettent de tirer d'intéressantes conclusions quant à leurs rôles et missions. Les grilles concernant le temps de travail montrent que le domaine prédominant des préposés est la gestion forestière. Il est intéressant de remarquer que ce domaine d'activité est plus important dans les triages (41%) que dans les directions et cantonnements. L'activité dominante reste la forêt, et au sein de celle-ci les forestiers s'attellent particulièrement à la surveillance des exploitations (10,48% de la charge de travail de gestion forestière), aux devis des travaux sylvicoles et forestiers (8,55% de la charge de travail de gestion forestière) et au martelage (8,19% de la charge de travail de la gestion forestière). On peut s'étonner de la troisième place du martelage qui est considérée comme l'activité de base du travail de l'agent des forêts. Au travers de nos interviews, il est apparu que cette activité symbolique était pratiquée très différemment selon qu'on se trouve dans une région forestière ou non. Non seulement les différences de pratique s'expliquent par la région où est situé le triage, mais il s'avère aussi que dans certaines régions le martelage est peu -voire pas- pratiqué et ce non pour des raisons liées à la situation géographique de l'entité. Ceci témoigne à nouveau de l'autonomie de gestion qui règne dans les services extérieurs.

Le deuxième grand domaine d'activités des agents concerne la surveillance (16%) et la chasse (14%). Ainsi, ils restent confinés dans les activités traditionnelles de la DNF. Remarquons que les équipes de surveillance occupent la moitié de la charge de travail consacrée à la surveillance. Quant à la chasse, ce sont la surveillance et la répression du braconnage qui priment.

Traditionnellement, le travail du préposé est considéré comme un travail de terrain. Or le travail administratif consomme aujourd'hui 14% du temps de travail. Ainsi, si le travail administratif ne domine pas encore l'ensemble du temps de travail de l'agent forestier, l'activité croît de façon importante. Cette situation est unanimement désapprouvée par le personnel qui estime ne plus pouvoir assurer correctement ses activités essentielles, autrement dit ses activités de terrain.

Il est particulièrement intéressant de constater que l'étendue des domaines d'activités touche moins les préposés que les autres niveaux des services extérieurs. En effet, les préposés consacrent peu de temps de leur charge de travail à la conservation de la nature (7%), comme à la gestion des loisirs (3%). Deux éléments peuvent expliquer ce phénomène. Les activités liées aux nouveaux domaines sont peut-être spécifiques au travail des ingénieurs (participation à des conseils ou groupes de travail). D'autre part le manque de définition des priorités peut conduire les agents à rejeter les domaines les moins bien maîtrisés au profit des domaines connus. A l'analyse, il semble que l'autonomie de gestion a joué un rôle important jusqu'au niveau des triages et a contribué à l'abandon des nouveaux domaines d'activités.

#### **♦ *Analyse des écarts par rapport aux postes théoriques d'une organisation décentralisée***

L'analyse du rôle de l'agent des forêts dans la DNF nous permet de comprendre les difficultés de fonctionnement rencontrées par cette structure décentralisée. Comme les autres postes, le fonctionnement de ce type de structure nécessite le respect de certains éléments.

#### ***Responsabilité du travail opérationnel***

Le rôle des agents dans les triages est la réalisation du travail opérationnel. Actuellement, deux types de problèmes s'y opposent.

Premièrement, la base opérationnelle est confrontée à un problème de gestion du personnel. En effet, la vacance des triages double la charge de travail (de terrain comme de bureau) du préposé assurant l'intérim. La compétence de base de l'agent étant la connaissance du terrain, le manque d'effectif a des conséquences directes sur

l'organisation et l'accomplissement des tâches du préposé et donc sur la qualité des prestations DNF. La charge d'un double triage amène un agent à s'orienter soit vers la spécialisation (choix d'un triage ou d'une mission), soit vers l'accomplissement minimal de l'ensemble des missions. Le manque d'effectif fragilise également l'organisation du travail opérationnel de la brigade (par exemple le martelage).

Deuxièmement, la structure de la base opérationnelle se modifie. Autrefois composée de deux fonctions (la fonction de brigadier et la fonction de préposé) situées à des niveaux hiérarchiques différents, la base opérationnelle a tendance à se fondre en un seul poste, celui de préposé. En effet, l'effectivité de rôle du brigadier pose problème. La reconnaissance financière comme la reconnaissance interne de ce poste sont défaillantes. Le rôle du brigadier qui consistait en la transmission d'informations, l'accompagnement et la supervision des préposés, la coordination du travail opérationnel, l'exécution de tâches opérationnelles précises, le relais du terrain auprès de la hiérarchie, est remis en question. Dans plusieurs brigades, seule l'exécution des tâches opérationnelles est encore réalisée. La brigade y est devenue une fonction honorifique plus qu'opérationnelle.

### **Conclusion**

C'est aux domaines d'activités traditionnels que les préposés consacrent l'essentiel de leur temps de travail alors que les nouveaux domaines, comme la conservation de la nature et la gestion des loisirs, sont très peu intégrés dans le quotidien de la base opérationnelle. Ce phénomène s'explique entre autres par l'autonomie de gestion qui existe au sein des triages.

Deux éléments s'opposent à la réalisation effective du travail opérationnel: la vacance des triages et les modifications de la structure d'encadrement dues à la disparition du rôle de brigadier.

### **3.3.5. Conclusion**

Pour conclure, l'ensemble des services extérieurs souffrent d'un manque de définition des rôles et missions. Cette situation amène les différents niveaux de la DNF à identifier individuellement leur propre rôle. Une hétérogénéité de gestion s'installe donc à tous les niveaux de l'administration, ce qui est préjudiciable à son fonctionnement. En effet, cette situation conduit à l'affaiblissement de la structure territorialisée et permet une autonomie de gestion non contrôlée.

Suite à l'étendue des missions de la DNF, les postes de travail n'ont pas fait l'objet d'une révision en vue de les adapter aux nouvelles charges de travail. Ce manque de réaction a provoqué deux phénomènes dus à la surcharge de travail comme au manque de formation : soit les nouveaux domaines sont négligés, soit l'ensemble des activités est exécuté de manière superficielle. Un effort dans la définition des objectifs et dans la planification des activités est impératif, non seulement pour aider l'intégration des nouveaux domaines mais surtout pour permettre à une organisation décentralisée comme la DNF de fonctionner. En effet, une telle décentralisation exige la mise en place d'un système de planification-contrôle basé sur la standardisation des résultats pour fonctionner de manière optimale.

### **3.4. FORMATION, QUALIFICATION, SOCIALISATION**

Ce point traite en particulier des fondements nécessaires pour assurer la cohésion au sein de la division. La cohésion naît principalement de références communes préalables à l'exercice d'une fonction. Il s'agit, à la fois, des connaissances de base, mais aussi de toutes les formations complémentaires reçues pendant la vie professionnelle. En théorie, plus cette base est solide et standard plus la cohésion au sein de l'organisation est importante. Ces références sont nécessaires pour créer des valeurs communes et, partant, l'établissement de liens.

#### ***3.4.1. Formation de base***

Contrairement aux autres administrations wallonnes, la formation de base au sein de la DNF est très similaire quel que soit le niveau hiérarchique. Dans l'ensemble du personnel, on ne relève que deux formations : celle d'ingénieur ou celle d'agent technique. Ce constat vaut aussi bien pour le personnel de terrain que pour le personnel de bureau. Ainsi, tous les membres de l'administration ont été formés aux problèmes spécifiques liés à la gestion forestière. Seul le niveau de qualification varie. Il s'agit donc d'une profession très fermée. En théorie, cette situation devrait favoriser un esprit de corps assez développé. Or, on constate un déficit de culture commune au sein de la DNF. Le fait d'avoir tous la même formation d'origine, et donc les mêmes qualifications, ne transparaît que faiblement dans nos études de cas. Ainsi, l'unicité de la formation de base ne suffit pas à la cohésion.

#### ***3.4.2. Formation continue***

La formation continue apparaît problématique. Etant donné la multitude de domaines d'activités et leur complexification, les besoins de mise à jour des connaissances sont importants. A la DNF, une grande partie de la formation passe par le biais de parachutages d'informations techniques ou juridiques. L'absence de tout accompagnement aussi bien au niveau de la direction, qu'au niveau du triage, hypothèque le succès de nouvelles réformes. Cette méthode fait l'objet de désapprobations au sein des services extérieurs.



De même, les formations communes suscitent les critiques. Réalisées principalement autour du concept de sécurité et de conservation de la nature, elles ne rencontrent que faiblement les attentes des agents et se révèlent souvent fastidieuses, car peu adaptées aux spécificités locales. Le tir, par exemple, ne peut être considéré comme l'essentiel de la formation à la surveillance. Par contre, l'effet indirect de contact découlant des réunions entre collègues est très apprécié. En outre, l'accès aux formations générales de la Région Wallonne (l'informatique, etc.) comme la création de formations orientées vers les nouveaux domaines d'activités (la conservation de la nature, par exemple), sont attendus.

Il est paradoxal de constater, d'une part, l'attente de formation émanant des services extérieurs et, d'autre part la critique des formations mises en place. Comment comprendre ce phénomène ? Un conflit apparaît entre services centraux et services extérieurs quant à la politique de formation menée au sein de l'administration. Dans les cantonnements, il existe une demande de formations ciblées et orientées vers la pratique et le terrain. Or la centrale propose des formations génériques éloignées des considérations pratiques et non adaptées à leur public.

Certains chefs de cantonnement proposent de répondre à cette intégration des particularités locales et s'offrent comme formateur dans des domaines tels que la gestion forestière, la conservation de la nature ou l'informatique. La formation pourrait jouer un rôle dans l'homogénéisation des compétences des membres de l'administration.

Une autre solution est la mise en place de personnes ressources au sein de la DNF. Spécialisées dans un domaine d'activités ou dans une activité particulière, ces personnes ressources peuvent être soit des fonctionnaires voyageant d'un endroit à l'autre de l'administration selon les besoins, soit des fonctionnaires attachés à une entité territoriale (le cantonnement ou le triage) et fournissant une aide aux membres du cantonnement non spécialisés en la matière. L'instauration de ce système suscite des réactions positives au sein de l'administration, mais le niveau de la mise en œuvre est discuté. Au niveau du cantonnement, le risque est de ne pouvoir trouver suffisamment de personnes ressources en quantité et qualité; tandis qu'à la direction il est de ne pouvoir répondre à la demande étant donnée l'étendue du territoire à couvrir par ces personnes ressources.

## **Conclusion**

Ainsi apparaît un déficit important au niveau des références communes. Or, la formation semble être un bon vecteur pour inciter les agents à suivre des principes communs de gestion. L'intérêt est double : elle permet d'assurer un minimum d'homogénéité tout en provoquant des rencontres, qui sont autant d'occasions de partage d'expériences.

### ***3.4.3. Culture: services centraux versus services extérieurs***

L'étude de la culture de la DNF montre qu'il existe d'importantes différences entre la culture de la centrale et celle des services extérieurs. Cet élément va à l'encontre de la socialisation de la DNF, c'est-à-dire du partage d'un système de valeurs, de normes et de comportements.

La culture des services centraux est celle des fonctionnaires. Elle se caractérise par la primauté de la norme prédéfinie, le respect d'horaires préétablis et non modifiables. La localisation de la centrale à Namur, parmi les autres ministères du MRW, contribue à son acculturation et explique les différences avec le terrain. La centrale partage ainsi un grand nombre de références communes avec les autres fonctionnaires. Ces références propres aux administrations publiques sont par exemple la primauté du compromis, la subordination aux procédures, la définition de manuels qui fixent les normes et codifient l'exécution des tâches. Pour rationaliser les procédures mises en place, la centrale s'est organisée autour des grands domaines d'activités de l'administration. Ces éléments contribuent à éloigner la centrale du terrain et peuvent partiellement expliquer le cloisonnement existant entre ces deux entités.

Alors que la culture de fonctionnaire domine au sein des services centraux, c'est une culture de gestionnaire qui prévaut dans les services extérieurs. Les choix s'y font plus en fonction des problèmes concrets qu'en fonction du respect de la norme préétablie. La subordination aux impératifs du terrain est préférée à la subordination aux procédures. Le recours au compromis n'est pas intégré dans les pratiques des services extérieurs. La définition de manuels et la codification de l'exécution des tâches sont plus considérées comme un carcan que comme un outil de rationalisation du travail. La flexibilité des horaires est tout autre, horaires modulables et heures supplémentaires étant le lot quotidien du personnel de terrain. Enfin, les services extérieurs ont axé leur partage du travail sur la division géographique et non sur la division par spécialité. L'ensemble de ces éléments et d'autres encore contribuent à la création de deux cultures différentes au sein d'une même administration. Le

développement de ces deux cultures influe sur les cloisonnements qui se mettent en place au sein de la DNF.

Il est intéressant de remarquer qu'une culture d'appartenance se développe plus fortement au sein des services extérieurs qu'à la centrale. Cette appartenance se traduit notamment dans le port de l'uniforme et dans les grades donnés. Ces deux éléments permettent de créer un univers de référence. Or, le port de l'uniforme comme la référence aux grades ne sont essentiellement présents que sur le terrain. De même, l'envahissement de la vie privée par le travail, typique pour les hommes de terrain, (horaires flottants, service de garde, bureau à domicile, véhicule de service, téléphone de service, lieu de résidence sur le lieu de travail, mobilier de service...) renforce cette impression d'univers de référence propre.

### **Conclusion**

La coexistence de deux cultures de métier divergentes (culture de la centrale et culture de terrain) est une donnée importante à intégrer dans la gestion de la DNF. Selon que l'on s'adresse à l'un ou à l'autre, les choix de formation ou de socialisation sont différents.

### **3.5. REGROUPEMENT EN UNITE DE TRAVAIL**

Le regroupement est un mécanisme de coordination fondamental qui conditionne la structure de l'organisation. Ce paramètre nous fournit une dimension supplémentaire pour l'étude de la DNF.

#### ***3.5.1. Regroupement par localisation et par spécialisation***

Différentes bases de regroupement ont été répertoriées au sein de la DNF. Il semble que la base de regroupement la plus pertinente soit la base géographique. Un aperçu de cette administration permet de constater que les différentes unités (brigade, cantonnement, direction) sont regroupées par localisation. En effet, le nom de ces unités est associé à leur localisation (ex. Cantonnement de Vielsam, Direction d'Arlon). Le regroupement sur fondement géographique est donc la base fondatrice de la DNF. Il répond à deux contraintes imposées à l'administration : d'un côté la nécessaire adaptation aux particularités locales, de l'autre la couverture de l'ensemble du territoire.

Depuis quelques années, un autre principe de regroupement apparaît : celui de la spécialisation fonctionnelle. La spécialisation fonctionnelle regroupe les différents postes en unités selon leurs compétences et leur savoir. Cette base transparaît de manière formelle (la constitution du service de la pêche s'est faite sur base de la spécialisation) et de manière informelle (la constitution de pools de moniteurs de tir, qui n'apparaît pas dans l'organigramme, a été réalisée sur la même base).

Au sein de la centrale, le principe de la spécialisation fonctionnelle domine car les directions sont organisées autour des grands domaines d'activités de la DNF. Cet élément explique en partie le cloisonnement qui apparaît entre la centrale et les services extérieurs qui sont pour leur part regroupés par localisation géographique.

Nous sommes donc en présence de deux logiques fonctionnelles de regroupement différentes, l'une basée sur la localisation, l'autre sur la spécialisation. Si la logique dominante reste celle de la localisation, le regroupement par spécialisation suscite régulièrement l'intérêt. Par exemple, des rumeurs circulent quant à la création d'agents spécialisés en conservation de la nature ou de brigades de surveillance où le regroupement par pools de spécialistes (pool d'agents techniques ou pool d'ingénieurs) relève du regroupement par spécialisation fonctionnelle.

### ***3.5.2. Complémentarité ou opposition des deux bases de regroupement***

Ces deux bases de regroupement ont des conséquences différentes pour la structure de l'organisation. Il est nécessaire de prendre conscience de ces divergences pour arriver à une intégration rationnelle des deux concepts. Or, on constate que cette intégration n'est pas réalisée à la DNF. En effet, les bases de regroupement sont étudiées en termes d'opposition plutôt que de complémentarité.

Le cas du service de la pêche, dont nous avons déjà parlé, reflète par exemple cette problématique. Sa création s'est opérée sans réflexion quant aux complémentarités possibles de ce nouveau service spécialisé avec les services existants qui reposent sur une base de regroupement géographique. Cette situation a engendré des conflits de compétence sur le terrain dus à la mauvaise répartition des charges de travail. En effet, les agents du service de la pêche et les agents techniques attachés aux triages ont les mêmes compétences dans le domaine de la pêche. Ceci n'a en outre pas permis de résoudre les problèmes rencontrés dans ce domaine, à savoir le manque de temps qui lui est consacré et une gestion déficiente. Aujourd'hui, la taille du service (13 agents) ne permet pas de couvrir efficacement l'ensemble des bassins de la Région Wallonne. De plus, le service ne peut compter que partiellement sur des renforts émanant des triages car les conflits de compétence ont conduit certains agents des forêts à abandonner complètement la gestion de la pêche. La moyenne du temps de travail de la DNF, calculée à partir des grilles remises aux membres des services extérieurs, indique que la pêche est le domaine d'activité auquel la DNF consacre le moins de temps (4%).

Des services créés sur des bases différentes de regroupement peuvent coexister et collaborer, mais il faut alors leur en donner les moyens. Ainsi, la création du service de la pêche sous la tutelle de la Direction Chasse et Pêche et non sous celle des directeurs des services extérieurs a, par exemple, favorisé l'opposition plutôt que la complémentarité.

L'augmentation des domaines d'activités de la DNF (notamment avec la conservation de la nature et la gestion des loisirs) complique l'assimilation par l'ensemble du personnel des lois, circulaires et actes techniques liés à ces matières. La mise en place de pools de spécialistes apparaît nécessaire dans les domaines d'activités qui demandent des connaissances précises. Si de tels pools doivent être créés, ils doivent être conçus en soutien et non en concurrence de la logique de gestion territoriale. En effet, le regroupement sur base géographique est actuellement le fondement de la DNF.

### **3.5.3. La localisation, base de regroupement dominante**

La structure de la DNF est celle d'une organisation décentralisée. Cette structure répond à des impératifs de gestion comme la couverture obligatoire de l'ensemble du territoire et l'adaptation des méthodes de gestion aux contextes locaux. L'étude des charges de travail de la DNF (cf. 3.1.) nous permet de confirmer la prédominance de la localisation comme base de regroupement géographique. L'analyse des interviews et des grilles de description du temps de travail montre que la répartition des charges de travail entre les différentes activités varie non seulement selon les différents postes de travail (cf. 3.3.), mais également en fonction des régions couvertes par l'administration.

Les études de cas menées dans trois régions différentes (Arlon, Mons, et Marche-en-Famenne) montrent les disparités de charge de travail et donc de gestion. Nous estimons que la charge de travail consacrée à un domaine d'activités est un indicateur intéressant dans l'analyse des types de gestion menés au sein des entités analysées.

	<b>ARLON</b>	<b>MARCHE</b>	<b>MONS</b>
<b>Domaine d'activités</b>	<b>Charge de travail consacré en %</b>	<b>Charge de travail consacré en %</b>	<b>Charge de travail consacré en %</b>
Gestion forestière	38 %	32 %	33%
Conservation de la nature	6 %	9 %	11 %
Gestion de la chasse	13 %	13 %	13 %
Gestion de la Pêche	7 %	4 %	4 %
Gestion des Loisirs	10 %	5 %	7 %
Surveillance Générale	12 %	19 %	8 %
Travail administratif	14 %	18 %	23 %

Tableau 4 : Moyenne de la charge de travail de l'ensemble de trois directions : Arlon, Marche et Mons

La gestion forestière reste le domaine d'activités privilégié des agents DNF quelle que soit la région étudiée. Cependant, des disparités se marquent quant au temps de travail qui y est consacré. Si ce domaine occupe 38% du temps à Arlon, il n'occupe que 33% à Mons et 32% à Marche-en-Famenne. Mons n'étant pas la direction la plus forestière, on comprend l'écart qui la sépare d'Arlon. Par contre, on comprend moins la troisième place de Marche-en-Famenne derrière Mons. Deux éléments peuvent expliquer cette situation. Premièrement, la direction de Mons se caractérise par un pourcentage relativement élevé de forêts domaniales. Deuxièmement, nous avons

retenu le cantonnement de Chimay dans notre échantillon qui est le cantonnement le plus forestier de la direction de Mons. Cette situation explique l'importance du temps consacré par l'ensemble de la direction de Mons à la gestion forestière.

Le détail des activités révèle également des disparités territoriales intéressantes. Si Arlon et Marche consacrent 27% du temps de gestion forestière au martelage, cette activité ne représente que 11% de la charge de travail à Mons. Ces données témoignent de grandes différences de peuplement et donc également de gestion entre les régions.

Les études de cas nous apprennent que le travail administratif occupe une très grande place dans les différentes directions visitées. En effet, Mons est la région qui y consacre le plus de temps (23%) tandis que Marche et Arlon y consacrent respectivement 18% et 14%. La surveillance occupe également une place différente selon les régions étudiées. A Marche-en-Famenne, elle est le deuxième domaine d'activité et occupe 19% de la charge de travail du personnel. En revanche, elle n'occupe que 12% du temps de travail à Arlon et 8% à Mons. Si le domaine de la chasse occupe de la même manière l'ensemble des régions (13% du temps de travail), les activités pratiquées varient. Si Mons consacre l'essentiel de son temps aux opérations de destruction (34% de la charge de travail de la chasse) Marche s'intéresse davantage à la répression du braconnage (32% de la charge de travail de la chasse). Arlon partage pour sa part son travail entre l'organisation générale de la chasse (26% de la charge de travail de la chasse) et la répression du braconnage (28% de la charge de travail de la chasse).

Un dernier exemple significatif est celui de la pêche. Activité marginale au sein de la DNF (seul 4% du temps de travail y est consacré en moyenne), la pêche occupe 7% de la charge de travail de l'ensemble de la direction d'Arlon dont le territoire est traversé entre autres par la Semois. L'adaptation au terrain explique cette différence. Ainsi, malgré la nécessité du regroupement par spécialisation, le regroupement sur base géographique prime toujours à la DNF. Il ne s'agit donc pas de remplacer une base de regroupement par l'autre, mais de les intégrer.

## **Conclusion**

L'analyse des charges de travail montre que les régions étudiées doivent s'adapter aux particularités locales. Cette adaptation influence leur mode de gestion, notamment en promouvant certains domaines d'activités par rapport à d'autres.

### **3.6. LA TAILLE DES UNITES**

La taille des unités est un élément révélateur dans le choix des missions et des rôles attribués aux différents niveaux de l'organisation. L'étude de la taille des unités peut être comprise dans deux sens. La taille de l'unité peut désigner le nombre de subordonnés qu'un supérieur a sous ses ordres, (la direction regroupe de 3 à 6 cantonnements par exemple). L'administration étudiée étant une organisation territorialisée, nous avons choisi de nous intéresser aussi à la taille des unités sous le deuxième angle, à savoir la superficie qu'est censé recouvrir chaque poste de travail. Nous abordons le problème de la taille des unités sous ces deux angles successifs.

#### ***3.6.1. La taille des unités : le nombre de subordonnés supervisés par un supérieur***

La DNF est une administration comprenant 942 personnes (dont 286 contractuels) d'après les chiffres remis par les services centraux et recensant l'effectif de l'administration au 1er janvier 1998. Au sein de la Région Wallonne, il s'agit donc d'une administration importante en terme d'effectif. Ce phénomène s'explique entre autres par la territorialisation. Il est intéressant de constater que la majorité de ces effectifs se concentre dans la base opérationnelle où le nombre d'agents de terrain s'élève à 597 personnes (soit 2/3 de la DNF), auxquels on doit également rajouter les 189 ouvriers contractuels (soit 83% du personnel).

Ces données nous permettent de tirer des conclusions quant aux rôles et missions de chaque niveau de la DNF puisque la taille des unités est un élément révélateur de la politique souhaitée par l'organisation.

#### **♦ *La centrale***

Le rôle de la centrale est d'assurer la fonction de staff de direction de la DNF, c'est-à-dire, dans le cas d'une organisation décentralisée, de mettre en place des processus de planification et de contrôle, d'y participer, de les améliorer si nécessaire et de servir de soutien technique au travail de terrain. Ce rôle est confié au sens strict à 51 membres de la centrale. On peut éventuellement y ajouter les 47 membres de la station de recherche, mais nous avons déjà souligné le faible rôle joué par cette cellule au sein de la DNF (cf. 3.3.1.). Ainsi, le staff de direction n'est composé que d'une



cinquantaine de membres chargés d'appuyer le travail de 891 personnes dispersées sur l'ensemble du territoire wallon. L'attribution de la direction d'une administration d'une telle taille et d'une telle configuration géographique nécessite la mise en place d'une centrale forte. L'éloignement de la centrale par rapport au terrain impose en outre certaines conditions pour lui permettre de maîtriser l'administration dont elle est responsable. Un flux d'information rapide et pertinent remontant des services extérieurs vers la centrale est une condition essentielle pour donner à cette entité la connaissance du terrain indispensable à toute prise de décision. De même, un flux descendant est nécessaire pour la transmission de toutes décisions, conseils techniques ou autres, émanant de la centrale à destination de la base. Actuellement, ces mécanismes ne sont pas mis en place. Des problèmes se posent quant à la transmission des informations, lente dans la remontée et inexistante dans la descente, et quant à l'intérêt des données recueillies comme soutien à la gestion. Ainsi, les problèmes de fonctionnement de l'organisation doivent plutôt s'évaluer en termes d'absence de mécanismes permettant à la structure de fonctionner plutôt qu'en termes de personnel.

#### ♦ ***Les directions des services extérieurs***

Maillon important de l'organisation décentralisée, la direction est le point de contact entre d'un côté la centrale, où se prennent les décisions stratégiques, et de l'autre le terrain, où ces décisions sont appliquées. Dans une telle structure, la direction devrait apporter au premier sa connaissance du terrain et superviser le travail du second. A nouveau, on est interpellé par le petit nombre de responsables (30 personnes au niveau de la direction des services extérieurs) par rapport à celui des subordonnés qu'elle doit superviser (756 membres des services extérieurs). Cette répartition fait la force des administrations décentralisées, car elle permet la couverture de vastes territoires. Toutefois, la réussite d'une telle structure nécessite la mise en place de mécanismes de coordination comme les flux d'information montants (qui permettent la connaissance du terrain) et descendants (qui permettent le contrôle et l'accompagnement des décisions et des problèmes techniques ou légaux). Le maintien d'une cellule de base stable est également une condition *sine qua non* du succès de l'entreprise.

A la DNF, il semble que ces deux conditions ne soient pas respectées. Premièrement, les flux d'information montants comme descendants ne sont pas opérationnels (cf. 3.3.). Des questions se posent quant à l'intérêt des données et quant à la qualité du contrôle et de l'accompagnement des niveaux inférieurs. De même, la direction est souvent court-circuitée par les autres échelons de la hiérarchie qui échangent certaines informations en passant outre ce niveau. Deuxièmement, la stabilité de la

cellule est constamment remise en question par l'absence des adjoints prévus au cadre. Cette absence complique le rôle de soutien qui devrait être joué par ce niveau hiérarchique (cf. 3.1.3.1.).

D'autre part, le *turnover* important du personnel déforce la direction. Le départ des rédacteurs vers le terrain est un élément perturbateur (cf. 3.1.3.1.). Seuls les rédacteurs ont, en théorie, une fonction spécifique de support administratif. La forte rotation des rédacteurs bouleverse donc le fonctionnement des directions qui ne peuvent plus compter sur un support administratif stable (perte de *know-how*, perte de temps lors des remises au courant, etc.). En effet, le déficit de reconnaissance de ce rôle (absence de barème spécifique, faibles perspectives de carrière, etc.) se traduit par des demandes de mutation vers la fonction de préposé. Remarquons que, dans la pratique, des solutions de rechange sont adoptées. Par exemple, la place de rédacteur est attribuée à un contractuel ou à un employé communal (ces derniers peuvent également être employés comme ressources supplémentaires pour répondre à des besoins plus spécifiques). Cette solution ne permet pas de garantir la stabilité de la cellule et donc une cohérence de gestion dans la direction. Comment dès lors demander à la direction d'assumer le rôle qui lui est attribué sans lui en donner les moyens?

#### ♦ **Les cantonnements**

Des problèmes similaires se retrouvent au niveau des cantonnements. En effet, les flux d'informations montants et descendants sont pareillement défailants. De la même manière, la stabilité des cantonnements est remise en question par le départ des rédacteurs vers le terrain. Proche du terrain, le cantonnement arrive à fonctionner sans un système de flux d'informations performant. Ce phénomène débouche sur une autonomie grandissante des chefs de cantonnement et fait d'eux des indépendants plutôt que des fonctionnaires. En outre, l'augmentation actuelle de l'ensemble des tâches amène les chefs de cantonnement à choisir les activités prioritaires de cette entité au détriment des autres (accompagnement sur le terrain des subordonnés pour assurer le bon fonctionnement de l'organisation décentralisée, etc.), sans qu'une réflexion ne soit menée sur l'opportunité de ces choix. Ainsi, le cantonnement est devenu le goulot d'étranglement de la DNF. L'exemple de la cartographie est intéressant. La maîtrise du logiciel de cartographie nécessite de l'expérience. Or, le travail demandé par un cantonnement en la matière ne permet pas à son utilisateur d'acquérir l'expérience nécessaire qui justifie l'utilisation d'un logiciel complexe par la rentabilisation qui en est faite.

### ♦ *Les triages*

Le personnel de triage, majoritaire au sein de la DNF, est composé de deux niveaux hiérarchiques: le brigadier et le préposé. Le premier est le supérieur hiérarchique du second. Comme son subordonné, il est responsable d'un triage mais sa fonction lui impose des responsabilités particulières telles la transmission d'informations, l'accompagnement et la supervision des préposés, la coordination du travail opérationnel, l'exécution de tâches opérationnelles précises, le relais du terrain auprès de la hiérarchie (cf. 3.1.3.3.).

Aujourd'hui, différents éléments amènent à conclure que le poste de brigadier tend à disparaître progressivement. La raison n'en est ni la suppression ni le remplacement de ce poste, mais bien l'affaiblissement progressif des éléments qui permettent de le différencier de celui du simple agent technique (il n'y a plus de reconnaissance barémique ni de possibilité de faire la supervision directe sur les subordonnés, absence de statut spécifique...). La suppression progressive de rôle du brigadier supprime le premier niveau de la ligne hiérarchique. Ce phénomène augmente par conséquence la surface de contrôle du chef de cantonnement qui ne peut plus compter sur les brigadiers comme intermédiaires entre sa fonction et celle des préposés. Au lieu d'avoir 3-4 brigades à superviser directement, il est désormais confronté à 12-15 préposés. On comprend d'autant mieux les plaintes des préposés quant au manque d'accompagnement sur le terrain que les structures mises en place sont progressivement supprimées et ne sont pas remplacées par des mécanismes de coordination efficaces comme les flux d'information montants et descendants.

### **3.6.2. La taille des unités**

Dans un deuxième temps, il est intéressant de se pencher sur la superficie qu'est censé recouvrir chaque poste de travail. Nous abordons ici spécifiquement les cas des directions des services extérieurs et des triages, qui sont les niveaux où les problèmes liés à la taille sont les plus importants.

### ♦ *La direction*

La DNF a déjà procédé à un regroupement des unités à ce niveau en remplaçant le poste d'« ingénieur principal-chef de service », par le poste de « directeur ». Cette opération a diminué le nombre de responsables du plus haut niveau de la ligne hiérarchique (de 11 à 7)<sup>19</sup> et a étendu le territoire placé sous leur autorité. Cette

---

<sup>19</sup> Remarque, le nombre de directions va bientôt passer de 7 à 8.

rationalisation aurait dû en principe améliorer la coordination jouée par la direction si elle avait été suivie d'une affectation de moyens cohérents à chaque direction ainsi créée .

### ♦ *Le triage*

La taille du triage semble être un problème récurrent au sein de la DNF. Pour bien comprendre cette problématique, il est important de la lier au problème de la vacance de postes dans les triages.

La taille des triages a été définie au siècle passé et n'a fait l'objet d'aucune révision globale depuis lors, pas même lors de la fusion des communes qui a modifié considérablement l'environnement de la DNF. Seuls quelques ajustements ont été réalisés au cas par cas. A l'époque, étant donné que le travail de l'administration était essentiellement tourné vers les domaines de la forêt-chasse-pêche, seul le critère de l'étendue forestière a été retenu. Le choix de ce critère a conduit à la création de triages de taille très différentes en fonction de leur localisation dans une région très forestière ou non. Si ce choix était tout à fait justifiable à l'époque, les changements survenus au sein de l'administration (et notamment la diversification des ses activités) imposent une remise en question de la taille des triages. L'étendue des activités de la DNF (conservation de la nature, remise d'avis pour des projets dépendants d'autres administrations, gestion des loisirs, etc.) et le développement des technologies (travail dans les bois, télécommunications...) imposent la prise en compte de nouveaux critères dans le choix des délimitations territoriales. Ces nouveaux critères restent à définir.

Ce premier problème étant posé, nous devons le lier au problème des vacances de postes (cf. 3.1.3.3.). En effet, on constate que 10% des postes dans les triages sont vacants en permanence. Ce problème est dû à la lenteur du processus de recrutement qui ne dépend pas seulement de la DNF. Or, la vacance de poste dans les triages pose des problèmes organisationnels très importants au sein des services extérieurs car la compétence de base de l'agent est la connaissance du terrain. La révision de la taille des triages permettrait de diminuer le poids de la vacance.

### **Conclusion**

Le nombre de subordonnés est très élevé proportionnellement à la hiérarchie. Cette situation typique d'une organisation décentralisée nécessite la définition précise de rôles et missions, ce qui n'est pas réalisé au sein de la DNF. La taille des directions comme celle des triages doit être réétudiée.

### **3.7. SYSTEMES DE PLANIFICATION ET DE CONTROLE**

La structure de la DNF assure aux différentes entités une autonomie de gestion qui leur permet de s'adapter aux particularités locales. Toutefois, cette autonomie nécessite la mise en place d'un système de planification et de contrôle pour garantir le fonctionnement de l'organisation. L'absence d'un tel système mène à des dérives au sein de l'organisation comme, par exemple, la prédominance de l'autonomie sur l'intérêt général. Ainsi, chaque entité doit être responsable des résultats de sa gestion puisque ceux-ci ne dépendent pas de la gestion menée au sein d'une entité voisine.

#### ***3.7.1. Conditions pour la mise en œuvre d'un système de planification-contrôle***

Si l'autonomie nécessite la mise en œuvre des systèmes de planification et de contrôle, deux conditions sont indispensables à l'application de systèmes de ce type. La première condition est la détermination d'objectifs mesurables par entité, mais aucun effort n'a été réalisé à cet égard au sein de la DNF.

La deuxième condition est l'évaluation des résultats sur base d'un reporting. Un système de reporting relativement développé existe déjà à la DNF, mais il n'est pas exploité pour servir un système de contrôle des performances. De plus, le processus de reporting mis en place actuellement suscite de nombreuses critiques. En général, les membres des services extérieurs lui reprochent sa lourdeur et critiquent le choix des données récoltées. En effet, nombreux sont ceux qui considèrent que les données récoltées servent uniquement à répondre à des questions émanant de l'extérieur (Ministres, public et organisations internationales) et ne permettent pas d'améliorer la gestion de la division. Or, ces flux sont nécessaires au fonctionnement de l'administration car ils sont susceptibles d'informer les différents centres décisionnels de la réalité opérationnelle et de guider ainsi les décisions de gestion. Une brève analyse de certains flux informationnels permet de relever les carences en la matière.

### **3.7.2. Les flux informationnels ascendants**

#### **♦ Du triage au cantonnement**

Le reporting journalier par le biais du carnet de tournée permet au chef de cantonnement d'être informé de l'orientation des activités des préposés de son cantonnement. Cependant, la valeur des informations qui y sont reprises dépend de l'intégrité de son auteur et est peu contrôlable. Il ne s'agit donc ni d'un outil de contrôle ni d'un outil de gestion.

Concernant le reporting de gestion sur base annuelle réalisé par le biais d'une série d'états et de relevés, de nombreuses questions se posent sur l'utilité de certains d'entre eux. Des demandes se font pour trier ces rapports. Seuls les documents exploités à des fins de gestion doivent être conservés. Par ailleurs, on note la disparition du compte rendu d'activité.

#### **♦ Du cantonnement à la direction**

Le reporting périodique consiste en une série d'états annuels (dont les plus importants sont les "états 99") transmis aux services centraux via la direction. Le manque de suivi et d'accompagnement de la part de la direction remet en question l'utilité de sa fonction d'intermédiaire. On note également un déficit important du suivi de gestion de la part de la centrale, de sorte que l'utilité même du reporting est remise en cause.

Un point particulier de reporting retient l'attention : la disparition du compte rendu d'activité élaboré par les cantonnements au profit de la transmission de données standardisées. Ce phénomène témoigne de l'abandon d'une perspective de gestion dans l'administration qui renonce de ce fait à utiliser l'esprit critique des gestionnaires des services extérieurs comme une des bases de la gestion de la DNF.

#### **♦ De la direction aux services centraux**

La direction joue le rôle de « boîte aux lettres » en matière de reporting formalisé (cf. 3.1.3.1.), réception des états des cantonnements et transmission de ces derniers aux services centraux. Elle effectue à ce titre un reporting « pour le compte d'autrui » mais semble par contre ne pas effectuer de reporting sur sa propre activité.

### **3.7.3. Les flux descendants**

La mise en place d'un système de planification-contrôle impose la définition et la diffusion des objectifs prioritaires de la DNF ainsi que l'accompagnement des niveaux inférieurs. Logiquement, les services centraux devraient rendre un feed-back synthétique des remontées d'informations et des demandes des services extérieurs. Actuellement, les réglementations, circulaires, notes et autres documents ne semblent pas remplir ce rôle. De même, aucun document définissant les objectifs prioritaires de la DNF ou des standards de résultats à atteindre n'est transmis aux services extérieurs. Il y a tout à la fois un excès quantitatif de documents qui alourdit le travail de bureau des agents locaux et une insuffisance qualitative qui oblige les services extérieurs à réaliser un important travail d'interprétation afin de rendre la circulaire praticable.

#### **Conclusion**

Les deux conditions requises pour la mise en place d'un système de planification-contrôle ne sont pas respectées. De plus, le fonctionnement d'une administration décentralisée comme la DNF réclame également la définition et la présence de fonctions permettant le bon déroulement des choix opérés —comme les contrôleurs de gestion par exemple. Ces fonctions devraient être théoriquement prises en charge par les services centraux, mais comme nous l'avons déjà vu, le rôle de la centrale en la matière n'est pas défini (cf. 3.1.2.).

### **3.8. INFORMATISATION**

Dans cette section, nous procéderons à un relevé de l'informatisation de la DNF. Dans le cadre de notre étude, ce sont principalement les implications organisationnelles de cette infrastructure qui retiendront notre attention. Parallèlement à notre étude, l'Unité des Eaux et Forêts de l'UCL<sup>20</sup> mène une étude portant sur la réorganisation du système d'information de la DNF autour d'un Intranet DNF. Nous proposons au lecteur de se reporter également à cette étude, notamment pour l'examen des besoins et pour les propositions techniques. Notre réflexion porte sur l'existant, sur l'impact dans l'organisation et sur des réflexions au sujet de l'introduction d'un Intranet.

#### ***3.8.1. Analyse de l'existant***

L'informatisation de la DNF concerne principalement le niveau hiérarchique du cantonnement. Différents éléments expliquent le développement de l'informatique autour des seuls cantonnements en négligeant les autres niveaux de l'administration. Tout d'abord, des raisons techniques expliquent que l'administration se soit limitée au cantonnement car le matériel de l'époque ne permettait tout simplement pas d'envisager une informatisation impliquant un plus grand nombre d'intervenants. De plus, une organisation territorialisée comme la DNF désirait garder la maîtrise des données proches du terrain.

Aujourd'hui, la DNF doit faire face à un développement informatique à multiples vitesses. Nous passons en revue l'ensemble des niveaux hiérarchiques de la DNF.

---

<sup>20</sup> C. Farcy, *Phase d'identification: étude de faisabilité. Sous-systèmes liés aux aspects techniques d'aménagement et de gestion du territoire et des ressources naturelles*, Convention Région Wallonne/UCL-EFOR "Recherches et analyse intéressant les nouveaux systèmes d'information de la DNF", Avril-Juin 1998.



#### ◆ **Les services centraux**

Nos études de cas et l'analyse de l'UCL<sup>21</sup> montrent que les services centraux n'ont pas fait l'objet d'un développement informatique particulier. Toutefois, ils disposent du matériel et des logiciels qu'on retrouve dans tout staff de direction. Certains membres ont développé des applications particulières qui leur permettent d'améliorer leurs procédures de travail, mais rien n'a été entrepris globalement.

Deux services appartenant à la *Direction de l'Aménagement et du Génie forestier* sont spécialisés en informatique :

⇒ **La Cellule Informatique** (4 membres dont 2 contractuels) est chargée de la conception, du développement et de l'amélioration des applications destinées principalement aux activités forestières. Elle est aussi chargée de la réception de l'information remontante, de son traitement et parfois de son analyse. Enfin, elle répond aux demandes qui émanent des cantonnements (assistance téléphonique), assume la formation et s'occupe de la maintenance des équipements et des logiciels.

⇒ **Le Bureau de Dessin** (3 membres) est spécialisé dans la cartographie et le dessin. Il répond aux demandes émanant des cantonnements et est chargé de la formation en ce domaine.

La centrale ne dispose pas de données complètes lui assurant une connaissance parfaite du terrain. Elle n'est donc pas en mesure de produire des synthèses efficaces qui lui permettent de définir des objectifs. De même, elle ne dispose pas de données adéquates pour assurer un contrôle efficace sur les services extérieurs.

---

<sup>21</sup> C. Farcy, *Phase d'identification: étude de faisabilité. Sous-systèmes liés aux aspects techniques d'aménagement et de gestion du territoire et des ressources naturelles*, Convention Région Wallonne/UCL-EFOR "Recherches et analyse intéressant les nouveaux systèmes d'information de la DNF", Avril-Juin 1998.

### ♦ *Les directions des services extérieurs*

Nos études de cas et l'analyse de l'UCL<sup>22</sup> montrent également que les directions n'ont pas été intégrées à l'informatisation de la DNF. Elles ne disposent pas d'applications propres, mais certaines directions se sont lancées de leur propre initiative dans l'informatisation pour améliorer leurs procédures de travail. On constate dès lors d'importants écarts entre les directions. Ne disposant pas d'outils informatiques intégrés, les directions ne peuvent procéder à une intégration des données provenant des filières informatisées des cantonnements. Par conséquent, aucune synthèse globale n'est produite à ce niveau.

### ♦ *Les cantonnements*

Nos études de cas et l'analyse de l'UCL<sup>23</sup> établissent encore que tous les cantonnements sont informatisés, mais on constate de grandes disparités entre l'état d'avancement et d'utilisation de l'informatique parmi les cantonnements. Le développement des applications étant dépendant des demandes des utilisateurs, les cantonnements les plus intéressés bénéficient des avancées alors que les autres sont à la traîne. On assiste donc à un développement à plusieurs vitesses de l'informatisation, y compris au niveau hiérarchique où tous les efforts en la matière sont investis. Les problèmes liés au cadre incomplet et à la charge de travail importante pour la maîtrise du système mis en place permettent également d'expliquer les retards de certaines entités. Rappelons également que le cantonnement est le goulot d'étranglement de la Division.

Nombreuses sont les critiques au sujet de la qualité des données (encodage, hétérogénéité, etc.). De plus, les applications sont essentiellement orientées vers la suppression des tâches répétitives et fastidieuses (calcul du cubage des bois, par exemple) et non vers la production d'informations intéressantes pour la gestion de l'ensemble de l'organisation.

---

<sup>22</sup> C. Farcy, *Phase d'identification: étude de faisabilité. Sous-systèmes liés aux aspects techniques d'aménagement et de gestion du territoire et des ressources naturelles*, Convention Région Wallonne/UCL-EFOR "Recherches et analyse intéressant les nouveaux systèmes d'information de la DNF", Avril-Juin 1998.

<sup>23</sup> *Idem*

### ♦ *Les triages*

Comme en témoignent nos études de cas et l'analyse de l'UCL<sup>24</sup>, les triages n'ont pas été informatisés. Remarquons que nos études de cas font état de l'informatisation volontaire de certains préposés. Un petit nombre d'agents ont investi pour améliorer leurs procédures de travail. Cependant, la majorité des agents ne perçoivent pas la valeur ajoutée d'une informatisation générale de la DNF.

### **3.8.2. Impact dans l'organisation**

Dans une organisation décentralisée comme la DNF, l'informatisation est un outil de soutien à la structure, très important. Premièrement, il permet de rationaliser les tâches lourdes et répétitives, notamment des tâches administratives, et par conséquent de dégager des plages horaires pour s'adonner, par exemple, aux activités de pure gestion forestière. Deuxièmement, cette technologie sert de support à un flux informationnel très riche et favorise donc la mise en place d'un processus de planification-contrôle. Ce processus, qui est un moyen de coordination essentiel pour une administration décentralisée, nécessite un support informationnel fort. L'impact organisationnel de l'informatisation est donc important.

Cependant, l'informatisation de la DNF, tant en ce qui concerne les applications mises en place que les flux d'information supportés, n'assure pas l'ensemble des rôles qui lui sont attribués.

### ♦ *Concernant les applications*

Il ressort de notre étude du terrain et de l'analyse de l'UCL<sup>25</sup> que les applications administratives et de gestion découlent en général d'une retranscription des procédures utilisées avant l'informatisation, les avantages de la technologie n'ayant pas été ou n'ayant pas pu toujours être pris en compte. Ainsi, la filière administrative n'a pas fait l'objet de la simplification qui s'imposait avant sa retranscription sur support informatique : beaucoup d'agents critiquent l'utilité de certaines procédures informatisées.

---

<sup>24</sup> C. Farcy, *Phase d'identification: étude de faisabilité. Sous-systèmes liés aux aspects techniques d'aménagement et de gestion du territoire et des ressources naturelles*, Convention Région Wallonne/UCL-EFOR "Recherches et analyse intéressant les nouveaux systèmes d'information de la DNF", Avril-Juin 1998.

<sup>25</sup> *Idem*

L'absence d'intégration verticale et transversale contraint les utilisateurs à de nombreux réencodages des mêmes données. L'informatisation n'atteint donc pas son but de rationalisation et de support au système d'information de la DNF.

Le taux d'utilisation des applications connaît des variances importantes en fonction de l'intérêt de certaines applications. L'informatisation s'étant opérée par greffages successifs et non planifiés de nouveaux modules, la valeur ajoutée des nouveaux modules n'est pas toujours claire. Remarquons que l'utilisation courante des applications demande une grande maîtrise, ce qui freine l'utilisation de l'ensemble des applications proposées. Certains cantonnements préfèrent alors se concentrer sur l'utilisation des applications qui leur apportent une valeur ajoutée immédiate.

#### ♦ *Concernant les flux d'information*

L'informatisation de la DNF ne permet pas de supporter le processus de planification-contrôle qui devrait être mis en place au sein de l'administration. En effet, l'organisation territorialisée qu'est la DNF ne peut bénéficier des flux informationnels performants supportés par un système d'information efficient. Comme nous l'avons vu, un système performant devrait apporter de l'information de trois types : connaissance du terrain, contrôle des objectifs et soutien à la gestion sur le terrain. Actuellement, l'informatisation ne permet pas d'assurer le transfert de ce type d'information.

- \* Les informations permettant la connaissance du terrain sont informatisées en partie. Mais les processus mis en œuvre sont critiqués pour leur lourdeur et pour la qualité des informations. De plus, la non-informatisation de certains niveaux oblige le maintien d'un double système de transfert d'information : un système sur support papier et un autre sur support disquette. L'intérêt de l'informatisation est sérieusement remis en cause.
- \* Très peu de données permettant le contrôle du terrain sont informatisées. Les "états 99", qui semblent être le seul type de reporting informatisé, sont critiqués quant à la qualité des informations qu'ils fournissent.
- \* Le soutien à la gestion du terrain n'est pas pris en considération dans l'informatisation. Des bases de données spécialisées sont développées pour l'extérieur (serveur biodiversité, serveur woodnet), mais les agents des services extérieurs n'y ont pas accès.

### ***3.8.3. Réflexions au sujet de l'introduction d'un Intranet***

Dans cette partie, nous introduisons succinctement les réflexions organisationnelles relatives à une future informatisation en réseau qui ressortent de nos études de cas. Des différents éléments développés précédemment, nous retiendrons qu'il est nécessaire de revoir l'informatisation de la DNF principalement pour renforcer les structures de coordination de cette administration décentralisée, pour diminuer la lourdeur des tâches administratives et pour améliorer la qualité des informations circulantes.

#### **♦ *Une réflexion globale***

Dans un environnement décentralisé, on ne saurait que trop conseiller d'entamer une réflexion globale sur les impacts de l'informatisation et l'instauration d'un Intranet au sein de la DNF. Cette réflexion doit non seulement s'opérer en interne, mais également en externe. En effet, l'analyse des missions de la DNF montre qu'une partie importante d'entre elles nécessite l'intervention de tiers (communes, parquets, autres divisions de la DGRNE, autres administrations du MRW, citoyens).

#### **♦ *Niveaux intégrés***

La réflexion doit également porter sur les niveaux à inclure dans cette informatisation. Cette réflexion est dépendante des choix organisationnels qui seront opérés par la DNF. En effet, de la préférence pour une structure très décentralisée ou pour la centralisation des décisions dépendra le nombre de niveaux à intégrer. Toutefois, de nombreuses questions se posent quant à l'intégration éventuelle des préposés dans un réseau. Le diagnostic organisationnel fait état d'une culture de terrain très ancrée, en opposition à l'augmentation des tâches administratives et à la culture des fonctionnaires (cf. 3.4.). C'est pour cette raison, et également pour l'importance de la connaissance du terrain dans une organisation territorialisée, que l'intégration des préposés au réseau doit faire l'objet de discussions. D'autres éléments peuvent également être pris en considération comme l'usage du réseau fait par les préposés, les besoins en formation et la maintenance qu'une intégration des agents des forêts au réseau nécessiterait.

De même, une analyse doit s'opérer sur la localisation de certaines applications. Le cas de la cartographie développé dans l'étude de l'UCL<sup>26</sup> illustre l'importance de la question. Comme dans les études de cas, cette étude souligne l'écart entre l'importance des compétences techniques nécessaires à la maîtrise de l'outil cartographique et les besoins réels des cantonnements en la matière.

#### ♦ *Niveau de mise en oeuvre*

Le niveau de mise en œuvre d'une telle politique pose également question. Actuellement, la **Cellule informatique** est responsable de la mise en œuvre de l'informatisation comme de l'accompagnement des utilisateurs. Sa principale caractéristique de fonctionnement est qu'elle agit principalement à la demande ou d'initiative; il n'y a donc pas de politique concertée au niveau du sommet stratégique. La Cellule souffre particulièrement de ce manque de soutien. De plus, elle est consciente des carences d'un système de développement à la demande et non intégré verticalement : écarts importants du développement informatique entre les cantonnements, applications inutilisées, répétition des encodages, inaccessibilité des données intéressantes pour la centrale au niveau des cantonnements, etc. Une définition des objectifs par le staff dirigeant en matière d'informatisation est urgente.

Une réflexion quant à la place de la cellule dans la structure de la DNF doit aussi être menée. En effet, la cellule est rattachée à une direction des services centraux (*Direction de l'Aménagement et du Génie forestier*), mais elle travaille en pratique pour l'ensemble de la DNF. Ne serait-il pas intéressant d'en faire une structure d'appui à l'inspecteur général ?

Un point de discussion concerne également le cadre de la cellule par rapport à la charge de travail qui lui revient. La responsabilité du développement des logiciels, de l'assistance et de la maintenance, semble lourde pour une petite cellule dont la moitié des membres sont des contractuels. Le risque des contractuels est le taux de *turnover* important et les pertes de temps pour la remise à niveau des arrivants et la maîtrise des logiques des programmes conçus par d'autres. Le départ de personnel signifie toujours une perte importante de *know-how*.

---

<sup>26</sup> C. Farcy, *Phase d'identification: étude de faisabilité. Sous-systèmes liés aux aspects techniques d'aménagement et de gestion du territoire et des ressources naturelles*, Convention Région Wallonne/UCL-EFOR "Recherches et analyse intéressant les nouveaux systèmes d'information de la DNF", Avril-Juin 1998

### ♦ *Elargissement des applications*

L'instauration d'un Intranet permet d'intégrer de nouvelles applications. La recherche de l'UCL<sup>27</sup> a détaillé les besoins concernant ces nouvelles applications, et notamment les demandes de création de bases de données. La mise en place de ces bases de données engendrerait de profondes modifications organisationnelles car les gens de terrain auraient un soutien informationnel, légal et technique à leur disposition. Il est donc important de mener une réflexion sur ce point (cf.2.2).

### **Conclusion**

L'informatisation de la DNF est le reflet de l'organisation. Sa conception sans intégration horizontale et transversale renforce les cloisonnements. De même, l'absence de définition d'objectifs par le staff de direction handicape le développement de cette technologie et renforce les risques d'hétérogénéité de gestion du territoire. L'informatique n'assume pas son rôle de vecteur de cohésion. Au contraire, elle accentue les disparités régionales et hiérarchiques. L'affaiblissement du niveau des directeurs par exemple ne s'explique pas uniquement par sa faible informatisation, mais ce phénomène est symptomatique d'une administration qui néglige de plus en plus ce niveau de la structure. Dans ce cas, une informatisation en réseau permettrait aux directeurs de réaffirmer leur rôle de contrôle et d'appui aux entités régionales. Cependant, il semble que l'informatisation soit uniquement pensée en termes d'applications et non en termes de réseau, c'est-à-dire en tant que support au système d'information de la DNF.

---

<sup>27</sup> C. Farcy, *Phase d'identification: étude de faisabilité. Sous-systèmes liés aux aspects techniques d'aménagement et de gestion du territoire et des ressources naturelles*, Convention Région Wallonne/UCL-EFOR "Recherches et analyse intéressant les nouveaux systèmes d'information de la DNF", Avril-Juin 1998

## **IV. PROPOSITIONS**

Dans ce chapitre, nous nous intéressons à deux types de propositions. Premièrement, nous analysons l'opportunité de l'introduction d'un "contrat d'administration" au sein de la DNF. Pour ce faire, nous nous référons au diagnostic organisationnel, et pour chaque problématique relevée, nous exposons en quoi un processus contractuel peut être un avantage pour la division. Deuxièmement, nous proposons une série de recommandations pratiques en intégrant la technologie de l'Intranet là où elle pourrait s'avérer un avantage pour l'administration. Nous mettons ainsi en évidence les opportunités offertes par un tel outil. Nous détaillons également les conditions de faisabilité de sa mise en œuvre.

### **4. 1. INTRODUIRE UN PROCESSUS CONTRACTUEL AU SEIN DE LA DNF ?**

Eu égard aux multiples éléments mis en exergue par le diagnostic organisationnel et par l'analyse fonctionnelle (cf. II et III), il nous semble que le processus contractuel peut apporter une réponse pertinente mais non exhaustive aux difficultés actuellement rencontrées par cette division administrative.

Nous nous efforçons, ci-après, de synthétiser ces éléments et de montrer l'apport potentiel de la contractualisation.



DNF - Diagnostic posé	Apport potentiel de la mise en œuvre d'un processus contractuel
<p>Structure divisionnalisée</p> <p>- concédant une autonomie certaine aux agents de terrain</p> <p>- mais présentant des lacunes quant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• à la définition des objectifs et résultats à atteindre;</li> <li>• au processus de contrôle-coordination.</li> </ul>	<p>Contrats d'administration et plans d'entreprise n'ont de sens que s'ils reposent sur les principes suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• autonomie relative des responsables;</li> <li>• définition d'objectifs à atteindre, tant au niveau général (objectifs génériques) que dans les unités territoriales spécifiques<sup>28</sup>;</li> <li>• processus de contrôle a posteriori.</li> </ul>
<p>Absence d'identification claire du rôle dévolu aux divers agents de la structure; faiblesse relative de certains maillons (ex. direction des services extérieurs); manque de clarté dans la répartition de certaines tâches (ex. service de la pêche).</p> <p>Constat général pouvant déboucher sur une gestion relativement hétéroclite des territoires.</p>	<p>Le plan implique que soient redéfinis précisément les rôles de chacun dans la mesure où il assigne, par mission, des objectifs et des responsabilités.</p> <p>Il doit aboutir à une cohérence d'ensemble et une plus grande homogénéité quant à l'exécution des missions sur le territoire wallon.</p> <p>Il peut inclure une révision des structures organisationnelles ou plus exactement du processus<sup>29</sup> par lequel il y aura adaptation des structures organisationnelles. Quelle que soit l'hypothèse retenue, le principe de transparence interne et externe devrait prévaloir.</p>

<sup>28</sup> les spécificités doivent être mises en exergue notamment du fait de la prise en compte indispensable des particularités locales et des adaptations que celles-ci impliquent quant aux domaines d'activités, d'une part, et au mode de gestion, d'autre part.

<sup>29</sup> Objectifs majeurs, méthode, timing et planning d'exécution.

Expansion et complexification des tâches confiées aux agents de terrain; difficulté de mener à bien l'ensemble des activités; adaptation souvent insuffisante à l'exercice de nouveaux métiers.	Le plan doit prendre en compte l'ensemble des difficultés recensées dans la phase d'analyse préliminaire "Organisation interne: forces et faiblesses" et surtout définir des solutions susceptibles de renforcer la "culture du métier"; la spécialisation de certaines activités jugées trop périphériques peut y être prévue si elle est jugée pertinente et praticable par les responsables.
Absence de définition précise quant au contenu de certaines missions (ex. conservation de la nature), voire à leur utilité (ex. gestion des loisirs).	Pour être efficace, tout processus contractuel doit reposer sur un rappel préalable des missions exercées ou à exercer et sur un contexte légal dans lequel s'intègrent ces missions. La définition ne peut se contenter de principes généraux; elle doit inclure l'ensemble des acceptions réelles souhaitées par les autorités de tutelle.
Dénomination de certaines directions pouvant prêter à confusion parce que très éloignée des missions qui y sont exercées (ex. Direction de la Politique Forestière).	Comme dit plus haut, le plan doit impérativement clarifier les rôles et missions de chacun; il doit inclure des organigrammes parfaitement transparents et prévoir, le cas échéant, une révision de certaines dénominations .
Coordination insuffisante de certaines actions menées et politiques développées (ex. rôle et fonction de la station de recherche au sein de la DGRNE).	La négociation d'un contrat d'administration devrait prendre en compte explicitement le cas de la station de recherche en veillant à ce: <ul style="list-style-type: none"> <li>• qu'elle réponde davantage aux demandes des cantonnements et autres acteurs de terrain;</li> <li>• qu'elle puisse intégrer certains des axes de recherche dans les objectifs généraux poursuivis.</li> </ul>

Taille de certaines des unités eu égard au territoire couvert (problème récurrent au sein des directions des services extérieurs et des triages)	La révision des missions et activités devrait être accompagnée de la prise en compte de nouveaux critères pour procéder aux délimitations territoriales; de tels critères devraient être prévus en annexe du contrat d'administration.
Sentiment d'appartenance à un corps quelque peu "balkanisé".	La démarche de plan s'inscrit souvent dans un processus visant à créer ou recréer une véritable "culture d'entreprise", un "esprit maison".
Cadre du personnel incomplet; <i>turnover</i> important dans certaines des structures (ex. directions des services extérieurs, cantonnements); poids excessif du travail administratif (ex. cantonnements).	L'élaboration d'un contrat puis d'un plan ne peut s'entendre sans une analyse fine du degré d'adéquation entre les objectifs fixés et les moyens mis à disposition; dans ce cas particulier, l'effectivité et la qualité du personnel constituent un des points centraux d'un fonctionnement efficace. Il doit dès lors être traité avec une attention extrême.
Structures de formation jugées déficitaires et trop périphériques par rapport aux besoins du terrain.	L'adaptation des ressources humaines aux modifications opérationnelles et fonctionnelles induites par le plan requiert souvent l'élaboration d'un véritable plan de formation. Dans le cas présent, l'établissement d'un tel plan semble impératif; il doit reposer sur les besoins exprimés par le terrain et recensés par le biais d'enquêtes.

<p>Carences de flux d'information et insuffisances de certains d'entre eux:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• flux d'information permettant la connaissance exhaustive du terrain;</li> <li>• flux d'information favorisant la définition de stratégies et de priorités;</li> <li>• flux d'information diffusant des informations techniques ou réglementaires;</li> <li>• flux d'information soutenant le suivi de gestion des unités territoriales et surtout l'évaluation et le contrôle des résultats atteints.</li> </ul> <p>Eu égard à ce dernier point, il convient de rappeler l'existence préalable d'un système de reporting; ce système est néanmoins souvent jugé excessivement lourd et peu pertinent pour orienter la gestion de la Division.</p>	<p>L'importance fondamentale de la maîtrise effective des flux d'information a été soulignée; l'audit réalisé devrait asseoir une réflexion en profondeur en ce domaine.</p> <p>Au terme de celle-ci, une révision des schémas informationnels, tant dans leur contenu que dans leur forme ou encore leur support, devrait être menée; il s'entend qu'elle s'intègre parfaitement dans un processus de "plan d'entreprise".</p>
<p>Niveau de compétence "technologique" très variable d'un cantonnement à l'autre, d'une direction à l'autre; par compétence technologique, nous entendons la capacité de maîtriser les outils (informatiques), les applications y afférentes et la gestion des données.</p> <p>Degré d'informatisation disparate et non continu; réencodage fréquent de données.</p>	<p>Le plan d'informatisation de la DNF doit faire partie intégrante du plan d'entreprise au titre de l'adéquation des MOYENS TECHNIQUES; il suppose une stricte planification, compatible avec les objectifs affichés et les moyens budgétaires disponibles. Il doit, avant tout, soutenir le développement des flux d'information de manière coordonnée et concertée.</p> <p>Il doit également tenir compte des besoins de formation du personnel, besoins, rappelons-le, non homogènes.</p>

"Approche clients" insuffisante.	L'application de concepts de type "marketing public" peut faire partie d'une démarche contractuelle; elle paraît souhaitable dans le cas présent, compte tenu du nombre et de la diversité de contacts entretenus par cette administration avec le public.
----------------------------------	--

## Conclusion

Il nous paraît que le contrat d'administration, s'il peut être conclu, et surtout le plan d'entreprise, s'il peut être négocié en interne, peuvent participer au processus de modernisation et à l'amélioration de l'efficacité de la DNF.

Néanmoins, les objectifs ne peuvent être atteints que si les pré-requis ci-avant exposés sont scrupuleusement respectés. Ces outils n'ont guère de sens s'ils ont pour effet d'accroître les contraintes de fonctionnement de l'administration ou de figer le processus de développement. Ils ne peuvent être envisagés que comme un support méthodologique, dans un horizon de moyen à long terme, contraignant les responsables à évaluer les effets des politiques menées et des objectifs fixés et surtout à se positionner dans une perspective dynamique.

## 4.2. RECOMMANDATIONS PRATIQUES

Dans ce chapitre, nous identifions l'ensemble des grandes recommandations. Nous épinglons les recommandations qui nécessitent la mise en œuvre d'un Intranet. Pour chacune d'entre elles, nous dressons la synthèse du problème et nous détaillons les séries de propositions qui peuvent être faites. Par proposition, nous analysons :

- \* les besoins et la mise en œuvre de la proposition
- \* les périodes de mise en œuvre
- \* l'analyse d'opportunité (coût-efficacité)
- \* la faisabilité en termes d'intervenant.

Pour *les besoins et la mise en œuvre de la proposition*, nous détaillons l'ensemble des étapes que nécessite la mise en œuvre de la proposition. Concernant *les périodes de mise en œuvre*, nous situons sur un échéancier temporel, le temps nécessaire à la mise en œuvre de la proposition. Par cours terme (CT), nous entendons 1 à 2 ans; par moyen terme (MT), 3 à 5 ans et par long terme (LT), plus de 5 ans. Nous développons au paragraphe suivant ce que nous entendons par *analyse d'opportunité*. Enfin, à propos de *la faisabilité en termes d'intervenant*, nous synthétisons par le biais d'un tableau les intervenants nécessaires pour la mise en œuvre d'une proposition. Nous avons identifié: *l'inspecteur général* qui représente en fait l'ensemble de la DNF; les *groupements de personnel* qui représentent les associations professionnelles et syndicales, la *Direction de la DGRNE* lorsque la prise de décision dépasse le cadre de la DNF, mais reste du ressort de l'administration; le *gouvernement wallon*, lorsque la décision dépasse le cadre de la DGRNE; les *tiers* lorsque la décision nécessite l'avis de structure extérieur à la Région wallonne (MRW, cabinet, gouvernement).

Synthétiquement, *l'analyse d'opportunité* peut s'exprimer par une **matrice coût-efficacité**. Cela permet d'avoir une représentation visuelle de la pertinence relative de nos propositions.

Pour chacune des solutions organisationnelles, nous allons, d'un côté, estimer les **coûts** que la mise en œuvre de la recommandation implique; de l'autre côté, nous allons donner une évaluation de **l'efficacité** (ou des bénéfices) que l'administration est en droit d'attendre si elle décide d'entreprendre ladite solution.

Le croisement de ces deux analyses donne les positionnements graphiques des propositions et offre une possibilité de comparaison assez objective.

Il est à noter que cette 'classification' des propositions de changement ne permet pas d'estimer la complémentarité (ou la subsidiarité) des solutions entre elles. Dans le même ordre d'idées, le fait qu'il est parfois plus opportun de développer certaines solutions précédemment à d'autres ne peut être analysé sur ce type de matrice. Chacun des axes de la matrice est composé d'une série de critères que nous allons détailler ci-dessous.

### *Critères de coûts*

- Coûts financiers (investissement initial, de suivi, ... ; frais de fonctionnement, de formation, d'entretien, ...; ...)
- Coûts psychosociologiques (niveau de modification des comportements nécessaire à la réussite du projet)
- Coûts structurels (niveau de modification structurelle qu'entraîne la proposition)

Pour ces trois grandes catégories, l'idée est de donner une appréciation sur une échelle de 1 à 3 des efforts nécessaires pour mettre en œuvre cette solution. Plus l'investissement est important, plus il y a des freins, des menaces dans l'implémentation du changement.

Exemple :

	Coût faible (1)	Coût Moyen (2)	Coût Important (3)
Niveau Financier		X	
Niveau Psychosociologique	X		
Niveau Structurel		X	
<b>Somme = 5</b>	<b>1*1</b>	<b>2*2</b>	

Cette solution 'coûte' 5 (2+1+2), elle est relativement peu coûteuse puisque la somme des coûts peut être comprise entre 3 et 9 et que donc la médiane est de 6.

### *Les critères d'efficacité*

- Le critère de temporalité: ce critère reprend l'estimation de la *période de mise en œuvre* déterminée précédemment (cf. *Périodes de mise en œuvre*). Ce temps nécessaire (et la rigidité qui en découle) affecte la qualité même de la solution et donc sa probabilité d'efficacité (la proposition risque finalement de ne plus être opportune). On distingue trois périodes de mise en œuvre: à court terme (1-2 ans), à moyen terme (3-5 ans) et à long terme (> 5 ans).
- Le critère de durabilité estime la durée de vie d'une solution à partir du moment où elle est mise en œuvre. Lorsqu'un problème est identifié, le type de solution proposé a différents potentiels d'efficacité. Il est rare qu'une touche adaptative solutionne un problème en profondeur; par contre, un changement complet permet en général d'offrir une solution plus durable. Il existe une durabilité à long terme, une durabilité à moyen terme et une durabilité à court terme.
- Le critère du niveau d'impact évalue la pertinence de la solution proposée par rapport à la problématique identifiée. L'impact peut-être fort, modéré ou faible.

De nouveau, nous allons tenter de positionner les solutions sur un continuum en montrant le potentiel intrinsèque d'une solution. Cette fois-ci, nous inversons les valeurs afin de garder les solutions les moins avantageuses dans la dernière colonne.

Exemple :

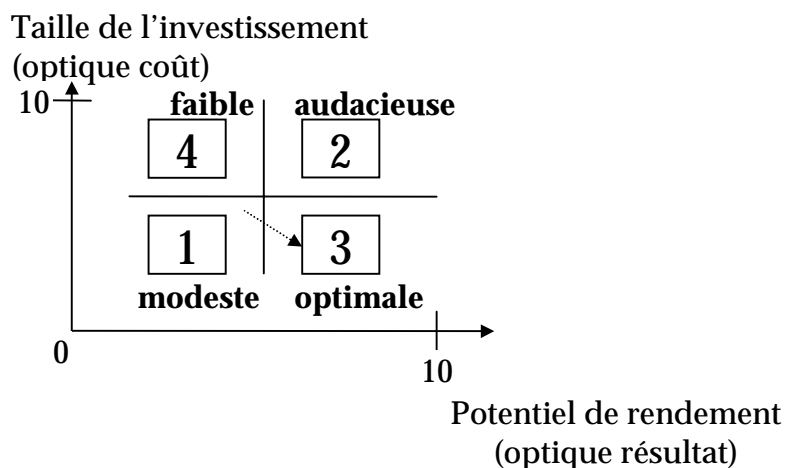
	Bénéfice Important (3)	Bénéfice Moyen (2)	Faible Bénéfice (1)
Temporalité	Court Terme	<u>Moyen Terme</u>	Long Terme
Durabilité	<u>Long Terme</u>	Moyen Terme	Court Terme
Impact	Fort	Modéré	<u>Faible</u>
<b>Somme = 6</b>	<b>1*3</b>	<b>1*2</b>	<b>1*1</b>

Cette solution se révèle moyennement intéressante, son résultat attendu n'est donc pas énorme.



## Explication de la Matrice

Comme on le voit, on peut attribuer une valeur à la fois en '**coûts estimés**' et en '**bénéfices attendus**'. Ces valeurs peuvent être reportées sur un graphe. En ordonnée, on peut reprendre la notion de coût afin d'avoir une mesure de **la taille de l'investissement** global qu'il faut compter pour implémenter un changement. En abscisse, on peut placer le **potentiel de rendement** comme étant la somme des gains espérés. De cette manière, la matrice donne une idée du rapport coût-efficacité d'une solution. On peut remarquer quatre zones dans cette matrice.



1 : C'est une solution qui aura probablement une influence limitée mais qui se caractérise par un faible investissement général. Cette zone va donc regrouper des solutions que l'on peut qualifier de **modestes**.

2 : A l'inverse, nous sommes là en présence d'une solution qui a un fort potentiel intrinsèque mais qui nécessite un important investissement. Malgré le postulat de base qui veut que nous ne proposons que de bonnes solutions, nous sommes dans une zone où les solutions sont **audacieuses**.

3 : Lorsque la solution est à la fois peu 'onéreuse' et fortement prometteuse, nous sommes évidemment dans le cadre idéal des solutions **optimales**.

4 : A l'opposé une proposition qui s'avère fort coûteuse et qui regroupe finalement peu d'opportunité peut être dénommée une solution **faible**.

Comment interpréter ces positionnements ?

Comme la flèche du graphe l'indique, plus on se déplace vers le coin inférieur droit du graphe, meilleure est la solution organisationnelle. De manière générale, on peut dire qu'une solution 'inférieure droite' est préférable ; à l'inverse, une solution 'supérieure gauche' est moins intéressante. Pour les deux autres zones du graphe, c'est le degré d'aversion au risque du 'décideur' qui est critique pour conclure qu'une proposition est meilleure qu'une autre. Dans ces cas, nous sommes donc dans des zones d'incertitude ; seul le 'décideur' est à même de dire si 1 est préférable à 2 selon les spécificités de sa courbe d'utilité.

## ***A. Rationalisation des flux d'information et procédures administratives***

### **♦ Synthèse du problème**

Le diagnostic organisationnel a révélé les carences des flux d'informations (qu'ils soient ascendants, descendants ou transversaux). De nombreux flux remontent des services extérieurs pour permettre à la centrale de prendre connaissance du terrain. Cependant, des questions se posent quant à la diminution du nombre de ces flux et quant à leur utilisation réelle. L'intérêt des données est également remis en question. De plus, les flux d'information entre les membres de la centrale font défaut, cette attitude de rétention d'information conduit à un manque de coordination vis-à-vis des services extérieurs (doubles demandes d'information).

Quant aux flux apportant de l'information technique ou tout autre support émanant de la centrale vers les services extérieurs, ils sont également réduits.

### **♦ Première proposition: rationalisation des flux et procédures (A1)**

Une révision des flux informationnels s'impose. Cette révision concerne plusieurs points.

⇒ Premièrement, il s'agit de recenser chaque flux existant et de l'analyser en termes de :

- intérêt de l'information apportée (valeur ajoutée pour la DNF)
- utilisation de l'information par les destinataires du flux
- coût en temps et en moyen de l'information transmise pour l'émetteur
- intérêt du flux pour l'émetteur

⇒ La deuxième étape doit procéder à une réflexion sur les flux manquant au sein de l'administration pour lui permettre de réaliser sa mission de service public.

⇒ La troisième étape est une réflexion sur le thème de la gestion de l'information. Qui doit en être responsable ? Quelles sont les modalités de fonctionnement ?

### **A. Besoins et mise en œuvre**

⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans les procédures de flux d'information

⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres

⇒ Rassemblement des documents nécessaires

⇒ Définition de priorités dans l'analyse des flux d'information

- ⇒ Analyse en groupe des flux d'informations
- ⇒ Proposition de rationalisation et de centralisation
- ⇒ Etude de l'applicabilité dans le cadre de l'Intranet
- ⇒ Tests et évaluation des modifications

#### **B. Période de mise en œuvre**



#### **C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité**

##### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier			X
Niveau Psychosociologique		X	
Niveau Structurel		X	
<b>Somme = 6</b>		<b>2*2</b>	<b>1*3</b>

##### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	<u>MT</u>	L T
Durabilité	<u>LT</u>	MT	CT
Impact	Fort	<u>Modéré</u>	Faible
<b>Somme = 7</b>	<b>1*3</b>	<b>2*2</b>	

#### **D. Faisabilité en termes d'intervenants**

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>	X	

♦ **Deuxième proposition: révision du centre d'archivage (A2)**

La seconde proposition est liée au besoin de rationalisation des flux d'information. En effet, en dehors des critiques concernant l'intérêt, le coût et l'usage des procédures de transmission de l'information (flux permettant la connaissance du terrain, favorisant la définition de stratégies et diffusant des informations techniques), de nombreux questionnements ont trait à l'accès aux informations. Une révision de cet accès s'impose donc.

Premièrement, une réflexion concernant le suivi des flux d'information est intéressante. Est-ce obligatoire pour la DNF d'*indiquer* ses documents entrants et sortants ? Cette opération est-elle opportune pour l'organisation de la division ?

Deuxièmement, une réflexion concernant la centralisation de ces informations s'impose. Une centralisation des informations et demandes entrantes est-elle opportune ? Quel type de répartition opérer ? Qui doit être responsable de ce travail ?

Enfin, la question de la conservation des informations doit être abordée. Doit-on tenir à jour un seul centre d'archivage des notes, avis et autres informations pratiques. Doit-on préférer la solution de la conservation en multiples centres ? Qui doit avoir accès à ces documents ? Où doit-on les stocker, à quel niveau ? Comment doit-on les stocker ? Quelle classification doit-on retenir dans le cadre d'un Intranet ?

Parallèlement à la réflexion menée sur la rationalisation des flux d'information, doit être menée une réflexion sur la rationalisation des centres d'archivage des informations.

<b>A. Besoins et mise en œuvre</b>
------------------------------------

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants concernés par cette problématique
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Révision des pratiques existantes et uniformisation : dans le but de faciliter l'accès aux informations de l'ensemble des membres de l'administration
- ⇒ Révision des obligations en la matière et analyse des opportunités pour le fonctionnement de l'organisation
- ⇒ Réflexion sur la centralisation des informations en parallèle à la rationalisation des flux d'information
- ⇒ Définition d'une structure commune de classification à l'ensemble des services de la DNF

### B. Période de mise en œuvre

#### PREALABLES:

- Rationalisation des flux d'information
- Répartition de la charge de travail entre le directeur et le chef de cantonnement



### C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier			X
Niveau Psychosociologique		X	
Niveau Structurel		X	
<b>Somme = 7</b>		<b>2*2</b>	<b>1*3</b>

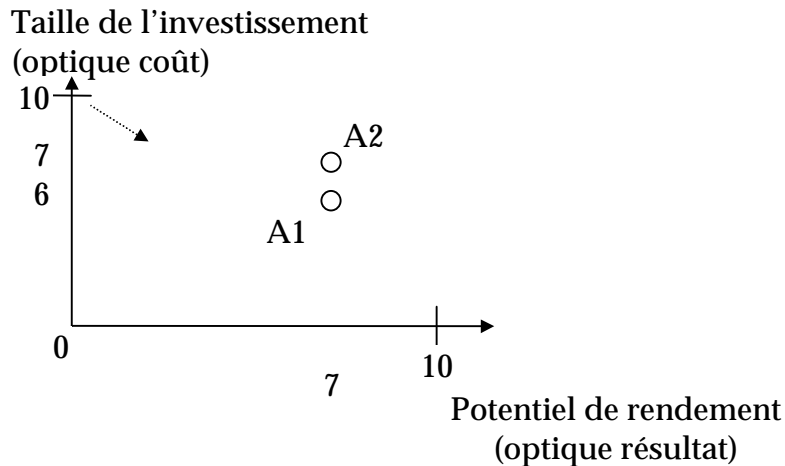
#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	<u>MT</u>	L T
Durabilité	<u>LT</u>	MT	CT
Impact	Fort	<u>Modéré</u>	Faible
<b>Somme = 7</b>	<b>1*3</b>	<b>2*2</b>	

### D. Faisabilité en termes d'intervenants

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>		X

### ◆ *Matrice synthétique de positionnement*



### ***B. Révision de la répartition des charges de travail entre directions et cantonnements***

#### ◆ *Synthèse du problème*

La présente convention a été initiée sur un constat d'une démotivation existant chez une partie des agents de la division, démotivation assimilée à une surcharge de travail et à un sentiment d'incapacité. L'équipe de recherche a voulu confronter à l'épreuve du terrain cette problématique afin de la préciser et de mieux l'appréhender.

Il est apparu que le problème de surcharge de travail ne devait pas être généralisé à l'ensemble de l'administration comme cela avait été fait dans un premier temps. Au contraire, cette problématique semble être localisée principalement au niveau des cantonnements. A ce niveau, il apparaît que la définition même du rôle et des missions des chefs de cantonnement soit à l'origine de cet état de fait. Au fil du temps, l'ingénieur a vu le nombre de ses tâches s'accroître, principalement dans la partie administrative de son travail et ce, au détriment de son rôle de technicien et d'accompagnateur de terrain. Le problème se retrouve à un degré moindre dans les directions des services extérieurs. A ce niveau, la surcharge doit plus être liée aux problèmes de gestion de personnel (départ des rédacteurs vers les triages), mais le problème de la définition du rôle et des missions de la direction est aussi présent.

Remarquons que l'on peut rencontrer quelques cas de surcharge de travail à d'autres niveaux (centrale et triage), mais cette surcharge est plus souvent due à des problèmes liés à la gestion du personnel (remplacement, intérim, taux de *turnover* élevé, etc.) plutôt qu'aux rôles et missions attribués à ces catégories de fonctionnaires.

Parallèlement, l'analyse des rôles et missions des directeurs et chefs de cantonnement a révélé les écarts actuels entre l'existant et les postes théoriques définis par l'administration, de même que les écarts actuels entre l'existant et les postes théoriques d'une organisation décentralisée (tel l'accompagnement des agents de terrain pour les chefs de cantonnement ou la définition et le contrôle d'objectifs pour les directeurs).

Le suivi et le conseil au sein des services extérieurs posent également problème dans un contexte où les domaines d'activités, par l'intermédiaire de tâches comme les demandes extérieures d'avis, ont tendance à générer un travail de plus en plus conséquent. Comme nous l'avons souligné dans le diagnostic organisationnel, ce phénomène génère une gestion non uniforme de l'administration. Surchargé de demandes et de travail, les cantonnements et triages ont besoin d'un appui technique et administratif puisqu'ils manquent de temps pour s'informer par eux-mêmes. Il s'agit donc de revoir les mécanismes d'appui (suivi et conseil) entre directions, cantonnements et triages. Il est souhaitable, mais non nécessaire, de mener cette réflexion en parallèle de la révision de l'appui de la centrale vers le terrain.

#### ♦ ***Proposition: révision des rôles et missions des directions et cantonnements (B1)***

A l'origine de ces deux problématiques figure la définition des rôles et des missions de ces niveaux hiérarchiques fondamentaux de l'administration. Il s'agit donc de revoir la répartition qui a été opérée entre ces deux fonctions. Il est opportun de les lier car on constate, par exemple, qu'au fil des années la fonction de directeur s'est affaiblie au profit de celle de l'ingénieur de cantonnement, qui, par la même occasion se retrouve en situation de surcharge de travail.

Dans ce cadre, nous proposons de revoir la répartition des charges de travail entre directions et cantonnements. Cette proposition suppose une révision des rôles et missions de ces deux entités. En effet, il ne s'agit pas uniquement de répartir l'existant, mais de repenser fondamentalement ces deux fonctions l'une par rapport à l'autre de manière à les adapter aux évolutions de l'environnement de la DNF et aux nouvelles technologies telles l'Intranet qui seront implantées dans la division (rapidité d'accès à l'information, travail en réseaux). Cette redéfinition du rôle de ces deux niveaux clefs dans l'organisation permettrait d'apporter une plus grande transparence dans les relations centrale - services extérieurs. En effet, la centrale ne pourrait plus ignorer les responsabilités et les rôles de chacun ! De même, une redéfinition des rôles permettrait à la DNF d'inscrire ses objectifs et priorités dans les missions de ses membres.



### **A. Besoins et mise en œuvre**

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Analyse des rôles et missions actuels des directeurs et des chefs de cantonnement
- ⇒ Analyse des charges de travail
- ⇒ Analyse du cadre effectif
- ⇒ Révision de ces rôles et missions en s'intéressant particulièrement à l'impact de l'étendue des domaines d'activités et des nouvelles technologies (Intranet)
- ⇒ Réflexion quant au système de suivi à adopter au sein de la division par rapport à ces postes de travail et aux objectifs du système
- ⇒ Réflexion, dans le cas de la mise en place d'un management par objectifs, sur l'impact de ce système pour les deux niveaux de la ligne hiérarchique. Définition des rôles de ces deux niveaux par rapport à ce type de management. Il s'agit de donner aux différents niveaux les moyens pour réaliser les rôles qu'on leur assigne.
- ⇒ Réflexion quant aux liens des directions et cantonnements avec des personnes extérieures à l'administration (provinces, communes, conseil cynégétique, comité de gestion des espaces protégés, parquets, industrie du bois, etc.)
- ⇒ Définition du staff d'encadrement de ces deux niveaux en fonction des rôles définis et des besoins qui en découlent (nécessité d'un staff stable)
- ⇒ Répartition des tâches techniques et administratives entre les deux niveaux , comme par exemple:
  - \* centralisation de la comptabilité à la direction pour l'ensemble des cantonnements avec, pourquoi pas, un comptable circulant entre les différents cantonnements
  - \* cartographie dans les cantonnements ou dans les directions, nouvelle répartition de l'outil entre les deux entités (consultation, introduction des données, ...)
  - \* procédures de marchés publics
  - \* gestion du personnel (réflexion à mener sur le rôle du brigadier)
  - \* procès-verbaux
  - \* ...
- ⇒ Révision des flux d'informations
- ⇒ Réflexion sur les réunions de coordination à mettre en place entre les directeurs et les chefs de cantonnements de manière à opérer un partage d'expériences et des problèmes de terrain. (Ce type de coordination doit également être systématisé dans chaque cantonnement).
- ⇒ Répartition des tâches attribuées à la direction et des tâches attribuées au cantonnement
- ⇒ Test et évaluation des modifications

### B. Période de mise en œuvre



### C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier			X
Niveau Psychosociologique			X
Niveau Structurel			X
<b>Somme = 9</b>			<b>3*3</b>

#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	<u>MT</u>	LT
Durabilité	<u>LT</u>	MT	CT
Impact	Fort	Modéré	Faible
<b>Somme = 8</b>	<b>2*3</b>	<b>1*2</b>	

### D. Faisabilité en termes d'intervenants

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>	X	

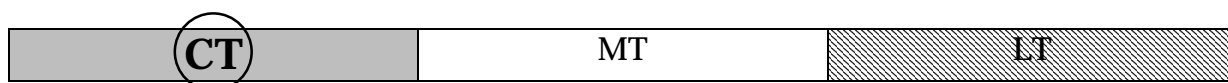
♦ **Deuxième proposition: Nouvelle répartition du travail entre direction et cantonnement (B2)**

Dans ce cadre, nous proposons de revoir la répartition des charges de travail entre directions et cantonnements, sans passer par une révision des rôles et missions des différentes fonctions visées par la répartition des tâches. L'avantage est peut-être d'opérer une répartition plus rapide, mais le problème est de faire des changements plus superficiels.

**A. Besoins et mise en œuvre**

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Analyse des charges de travail
- ⇒ Analyse du cadre effectif
- ⇒ Répartition consensuelle des tâches techniques et administratives
- ⇒ Réflexion sur le rôle du cadre d'encadrement des directeurs et des chefs de cantonnement dans la répartition des procédures
- ⇒ Réflexion quant aux liens des directions et cantonnements avec des personnes extérieures à l'administration (provinces, communes, conseil cynégétique, comité de gestion des espaces protégés, parquets, industrie du bois, etc.)
- ⇒ Adaptation des flux d'informations
- ⇒ Réflexion sur les réunions de coordination à mettre en place entre les directeurs et les chefs de cantonnements de manière à opérer un partage d'expériences et des problèmes de terrain. (Ce type de coordination doit également être systématisé dans chaque cantonnement).
- ⇒ Répartition des tâches attribuées à la direction et des tâches attribuées au cantonnement
- ⇒ Test et évaluation des modifications

**B. Période de mise en œuvre**



### C. Analyse d'opportunité : Coûts - Efficacité

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier	X		
Niveau Psychosociologique		X	
Niveau Structurel		X	
<b>Somme = 5</b>	<b>1*1</b>	<b>2*2</b>	

#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	<u>C T</u>	M T	L T
Durabilité	LT	MT	<u>CT</u>
Impact	Fort	<u>Modéré</u>	Faible
<b>Somme = 6</b>	<b>1*3</b>	<b>1*2</b>	<b>1*1</b>

### D. Faisabilité en termes d'intervenants

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>		X
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>	X	

#### ♦ Troisième proposition: préciser le rôle d'appui des directions des services extérieurs (B3)

Dans ce rapport, nous avons insisté sur le rôle central que devraient jouer les directions des services extérieurs dans la structure de la DNF. Il s'agit d'une fonction de définition des objectifs, de contrôle et d'appui au terrain. Nous avons aussi mis en évidence la faiblesse actuelle de ce maillon de la structure suite à certains choix de management qui ont, dans le passé, privilégié le niveau 'cantonnement'.

Traditionnellement, le respect de la hiérarchie de la DNF voulait que la direction soit le point unique d'entrée et de sortie de l'information de la région. Cela veut dire que toutes les demandes d'avis, sollicitations du public, informations techniques et

réglementaires devraient être systématiquement dirigées vers ce point central. Actuellement, l'entrée et la sortie d'informations ne se plient plus au principe de centralisation. On assiste à de fréquents court-circuitages du niveau qui est supposé exercer un contrôle sur le travail effectué sur le terrain. Contrôle qui doit, entre autre, pouvoir s'effectuer via la consultation des documents et des informations "entrantes" et "sortantes". De même, lorsque les documents passent effectivement par la direction, le contrôle n'est plus systématiquement effectué ; soit le nombre de documents est tel que l'exercice d'un contrôle effectif n'est plus possible, soit des circulaires ont abrogé ce contrôle. Ces phénomènes contribuent à l'affaiblissement des directions. Il est donc important de revoir le rôle que la direction doit jouer vis-à-vis des services extérieurs et vis-à-vis des services centraux.

En dehors de leur fonction de contrôle du terrain, les directions ont un rôle à jouer en matière d'appui dans un contexte de territorialisation et d'augmentation des domaines d'activités. Ce rôle d'appui nécessite une réflexion quant à ses tenants et aboutissants. Quels types d'appui ? Un appui destiné à qui ? Un appui reposant sur quel type d'information ?

Dans une structure territorialisée, les directions des services extérieurs ont un rôle à jouer dans l'appui aux entités subordonnées. Ce rôle de support peut être envisagé tant dans les matières techniques que dans les matières administratives. De même, il peut s'agir de conseils comme d'un partage des tâches. S'il nous paraît dès lors essentiel de revoir cette fonction, il est évident que ce changement est lié à la nomination de quelques adjoints pour exercer ces tâches.

Cet appui technique et administratif au travail des cantonnements doit se constituer en complément du travail des cantonnements, qui à ce niveau est principalement technique et de gestion quotidienne (exécution et suivi journalier d'opérations). Actuellement, la plupart des chefs de cantonnements se plaignent d'une surcharge importante de travail notamment due à l'importance du travail administratif en lieu et place de leur travail de gestion opérationnelle. Au vue de cette surcharge et pour atteindre certains rendements d'échelle dans des tâches administratives et techniques très spécifiques, nous proposons que certains devoirs, techniques ou administratifs, soient effectués au niveau de la direction. Une importante réflexion quant au type de tâche doit évidemment être initiée.

Parallèlement à la définition des matières d'appui, il convient de redéfinir le rôle de la direction dans la diffusion des informations. La direction devrait pouvoir fournir au terrain un service d'information et d'archivage des documents qui deviendrait à terme la banque de connaissances de la direction et servirait de base à la planification des objectifs et à l'élaboration des rapports d'activité de la direction. Ce système permettrait aux cantonnements et triages d'épargner un précieux temps dans le travail de recherche et la collecte d'informations. Cette réflexion doit présider à la mise en place d'un nouveau système d'informations (Intranet) qui intègre de nouvelles fonctionnalités dans des paramètres comme la transmission de l'information, la collecte et la consultation de données ou encore la simple communication entre agents. Dans ce contexte, une réflexion doit être menée

concernant les règles présidant à la circulation d'information. L'opportunité d'un réel **gestionnaire de l'information locale** apparaît clairement. Ce type de changements ne peut être entériné sans une réflexion préalable tenant compte des répercussions sur la culture de métier (ex-)forestier.

#### **A. Besoins et mise en œuvre**

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Listing des tâches administratives et techniques à effectuer dans les directions et dans les cantonnements
- ⇒ Analyse des répartitions (exemples: tenue des comptabilités, aménagements forestiers, traitement des PV, cartographie, etc.) possibles en tenant compte:
  - \* des économies d'échelles possibles
  - \* d'un souci de rationalisation des procédures
  - \* des lieux de détention des informations nécessaires
  - \* des acteurs impliqués
  - \* des technologies existantes
  - \* de l'usage direct des informations
  - \* des procédures de contrôle
  - \* de la localisation des sources de résistance au changement
  - \* de l'explication de l'utilité de la procédure
  - \* ...
- ⇒ Analyse des types d'information nécessaire et définition d'un système d'information adéquat
- ⇒ Analyse des règles concernant l'obligation et l'opportunité *d'indiquer* dans l'administration
- ⇒ Définition du poste de gestionnaire de l'information locale et réflexion sur le circuit des flux d'information
- ⇒ Redéfinition des rôles des directions, chefs de cantonnements, rédacteurs et adjoints dans ce nouveau cadre de fonctionnement
- ⇒ Réflexion sur l'opportunité de la création d'un centre d'archivage dans les directions:
  - \* types d'information : notes, avis,... remis par les services extérieurs, la direction ou les cantonnements
  - \* type de classement
  - \* type de disponibilité et de diffusion des informations
  - \* ...
- ⇒ Réflexion sur l'opportunité de la création d'un service d'informations dans les directions:
  - \* types d'information et types de synthèse pédagogique à mettre à

disposition

- \* type de classement
- \* type de disponibilité et de diffusion des informations
- \* fréquence des synthèses: bimensuelle, mensuelle, hebdomadaire,...
- \* public visé
- \* type de support technologique

⇒ Test et évaluation des modifications

### B. Période de mise en œuvre

CT	MT	LT
----	----	----

### C. Analyse d'opportunité : Coûts - Efficacité

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier		X	
Niveau Psychosociologique			X
Niveau Structurel			X
<b>Somme = 8</b>		1*2	2*3

#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	M T	L T
Durabilité	L T	MT	CT
Impact	Fort	Modéré	Faible
<b>Somme = 7</b>	2*3		1*1

### D. Faisabilité en termes d'intervenants

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
Inspecteur général	X	
Groupements de personnel	X	
Direction de la DGRNE	X	
Gouvernement Wallon	X	
Tiers (communes, provinces...)	X	

♦ **Quatrième proposition: la prise en charge de domaines d'activité par des spécialistes (B4)**

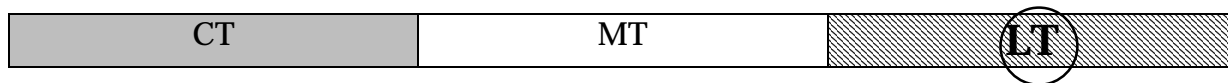
L'appui au terrain peut être envisagé sous un autre angle. Au lieu de créer dans chaque direction un service d'appui concernant la centralisation et distribution des informations pertinentes et la répartition des tâches, on peut envisager la spécialisation des directeurs et chefs de cantonnement en fonction des besoins des acteurs de terrain (répartition en fonction des domaines d'activité, ...). Ces derniers se trouveraient alors investis, en plus de leurs tâches quotidiennes, d'une mission de conseil auprès de leurs collègues et ce, dans un domaine d'activité bien précis. Cette solution permettrait de faire face à l'étendue des domaines d'activité et donc à l'accroissement des connaissances nécessaires dans un contexte décentralisé. Mais cette solution nécessite une redéfinition précise des rôles des membres de la direction, des principes de coordination et des systèmes de formation. De même, on peut craindre une tendance vers la spécialisation des cantonnements en fonction des compétences de leur dirigeant et au détriment de la gestion polyvalente de ceux-ci. Une autre problématique serait l'intérêt croissant des ingénieurs pour leur fonction de spécialiste au détriment de leur rôle de gestionnaire de cantonnements. Si cette solution présente des désavantages, elle ne doit pas être rejetée d'emblée.

**A. Besoins et mise en œuvre**

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Définition des compétences à spécialiser
- ⇒ Etat des lieux des compétences des ingénieurs de la direction
- ⇒ Réflexion quant au type d'aide à apporter: conseil, synthèse informative, aide concrète sur le terrain,...
- ⇒ Réflexion quant à la mise en œuvre de cette solution:
  - \* déplacement de l'ingénieur
  - \* support téléphonique
  - \* décharge de dossier
  - \* plage horaire à attribuer à l'aide
  - \* type de support technologique
  - \* accessibilité de l'information
  - \* ...
- ⇒ Révision du système d'information
- ⇒ Test et évaluation des modifications



### B. Période de mise en œuvre



### C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier			X
Niveau Psychosociologique		X	
Niveau Structurel		X	
<b>Somme = 7</b>		<b>2*2</b>	<b>1*3</b>

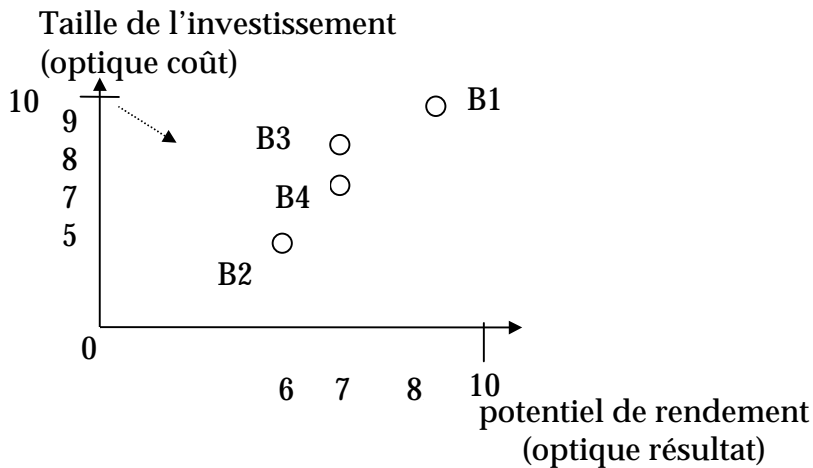
#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	M T	<u>L T</u>
Durabilité	<u>LT</u>	MT	CT
Impact	<u>Fort</u>	Modéré	Faible
<b>Somme = 7</b>	<b>2*3</b>		<b>1*1</b>

### D. Faisabilité en termes d'intervenants

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>		X

### ♦ *Matrice synthétique de positionnement*



### *C. Révision de l'appui technique de la centrale aux services extérieurs*

#### ♦ *Synthèse du problème*

Les problèmes de "communication" entre la centrale et les services extérieurs, mentionnés par les membres de la DNF, sont à l'origine de nombreuses difficultés au sein de l'administration (exemples : lenteur du système d'information, important délais de réponse, irrespect de la hiérarchie, etc.). Plusieurs éléments permettent d'expliquer ces phénomènes, le plus important tenant au mode d'organisation des deux entités. Les services extérieurs sont organisés géographiquement, de manière à traiter l'ensemble des devoirs attribués à la division. La centrale, par contre, s'est structurée selon le principe de la spécialisation fonctionnelle de manière à dominer les grands domaines d'activités techniques de la DNF. Cette dichotomie explique en partie le cloisonnement (fonctionnements de plus en plus indépendants) qui est né entre la centrale et les services extérieurs. Une autre explication de ce phénomène tient dans la déficience au niveau de la transmission d'information entre les deux entités, information favorisant la connaissance du terrain et permettant un appui de la centrale vis-à-vis des services extérieurs.

Une révision des rapports entre la centrale et les services extérieurs est nécessaire pour supprimer les problèmes de fonctionnement séparé qui persistent entre les deux entités et améliorer ainsi les performances de l'administration. Différentes propositions peuvent être avancées, elles sont caractérisées par des degrés différents de mise en oeuvre et d'efficacité.

♦ **Première série de propositions: révision de la coordination entre la centrale et le terrain**

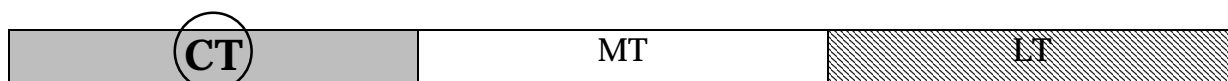
Dans ce point, nous proposons à la DNF de mettre en place des mesures ponctuelles pour lui permettre d'améliorer la communication entre la centrale et les services extérieurs. Ces mesures ont l'avantage d'être facilement applicables, et permettront de réduire certains problèmes de communication. La coordination entre la centrale et les services extérieurs peut être améliorée par plusieurs mesures.

- La première mesure (C1) que nous préconisons est la fabrication d'un **catalogue des compétences de la centrale** dont toutes les directions et tous les cantonnements devraient pouvoir disposer. Il s'agit de mettre à disposition des services extérieurs, un manuel permettant à l'ensemble des membres de l'administration de savoir où s'adresser en cas de problème dans une matière spécifique. Ce type de catalogue pourrait également être disponible sur l'Intranet. Le but est de systématiser et réactualiser le processus.

**A. Besoins et mise en oeuvre**

- ⇒ Désignation d'un responsable du processus
- ⇒ Etat des lieux de l'ensemble des rôles et compétences
- ⇒ Diffusion à la centrale et dans les services extérieurs (forme et support à convenir)

**B. Période de mise en oeuvre**



### C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier	X		
Niveau Psychosociologique		X	
Niveau Structurel		X	
<b>Somme = 5</b>	<b>1*1</b>	<b>2*2</b>	

#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	<u>C T</u>	M T	L T
Durabilité	LT	<u>MT</u>	CT
Impact	Fort	<u>Modéré</u>	Faible
<b>Somme = 7</b>	<b>1*3</b>	<b>2*2</b>	

### D. Faisabilité en termes d'intervenants

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>		X
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>	X	

- La deuxième type de mesure envisagée a trait à la **formation du personnel de la centrale**. Une des causes des problèmes de communication entre les deux entités est la mauvaise connaissance du travail de terrain par le personnel de la centrale. L'origine de cette méconnaissance a déjà été exposée (système d'information et parcours professionnel). Un engagement favorisant la connaissance du terrain permettrait de décroiser les structures.

\* La division peut promouvoir l'engagement de **spécialistes de terrain** au niveau de la centrale (ingénieurs de direction ou de cantonnement) : C2.

### A. Besoins et mise en œuvre

⇒ Réflexion sur la nature du métier des membres de la centrale de manière à les rendre plus attractifs pour des hommes de terrain.

### B. Période de mise en œuvre

CT	MT	LT
----	----	----

### C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier			X
Niveau Psychosociologique		X	
Niveau Structurel			X
<b>Somme = 8</b>		1*2	2*3

#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	M T	L T
Durabilité	LT	MT	CT
Impact	Fort	Modéré	Faible
<b>Somme = 5</b>		2*2	1*1

### D. Faisabilité en termes d'intervenants

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
Inspecteur général	X	
Groupements de personnel	X	
Direction de la DGRNE	X	
Gouvernement Wallon	X	
Tiers (communes, provinces...)		X

\* La division peut promouvoir l'obligation de l'accomplissement d'un **stage de terrain** pour les futurs membres de la centrale : C3.

### A. Besoins et mise en œuvre

- ⇒ Réflexion sur la conception des postes de travail des membres du service central par rapport aux membres (majoritaires) des services extérieurs
- ⇒ Mise en place d'un circuit pratique où un agent peut acquérir la culture de terrain et se rendre compte de l'opérationnalité du métier de forestier

### B. Période de mise en œuvre



### C. Analyse d'opportunité : Coût-Efficacité

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier		X	
Niveau Psychosociologique		X	
Niveau Structurel	X		
<b>Somme = 5</b>	<b>1*1</b>	<b>2*2</b>	

#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	<u>MT</u>	L T
Durabilité	<u>LT</u>	MT	CT
Impact	Fort	<u>Modéré</u>	Faible
<b>Somme = 7</b>	<b>1*3</b>	<b>2*2</b>	

### D. Faisabilité en termes d'intervenants

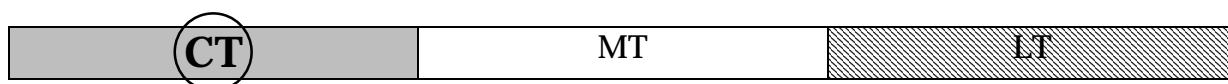
Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>		X

- La quatrième mesure (C4) concerne la systématisation de **réunions de coordination** entre la centrale et les services extérieurs. Ces réunions seraient planifiées à l'avance et rassembleraient l'ensemble des représentants des deux entités. Une série de problématiques choisies à l'avance par les membres de ces réunions serait traitée lors des réunions selon un ordre du jour défini préalablement. Les résultats des discussions seraient diffusés à l'ensemble des participants sous forme d'un compte rendu. Si de telles réunions sont déjà organisées, notre but est de les systématiser, d'augmenter leur fréquence et d'en améliorer la préparation et la diffusion des résultats via un calendrier d'actions par exemple.

#### A. Besoins et mise en œuvre

- ⇒ Réflexion sur le nombre de participants et sur leur origine
- ⇒ Réflexion sur la fréquence des réunions
- ⇒ Réflexion sur les ordres du jour
- ⇒ Réflexion sur le support de diffusion des résultats

#### B. Période de mise en œuvre



#### C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité

##### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier	X		
Niveau Psychosociologique		X	
Niveau Structurel	X		
<b>Somme = 4</b>	<b>2*1</b>	<b>1*2</b>	

##### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	<u>CT</u>	MT	LT
Durabilité	LT	<u>MT</u>	CT
Impact	Fort	Modéré	<u>Faible</u>
<b>Somme = 6</b>	<b>1*3</b>	<b>1*2</b>	<b>1*1</b>

#### **D. Faisabilité en termes d'intervenants**

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>		X
<b>Gouvernement Wallon</b>		X
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>		X

#### **♦ Deuxième série de propositions : révision de l'appui technique de la centrale vers le terrain (C5)**

Si les solutions précédentes peuvent rétablir des principes de coordination, nous pensons qu'elles ne suffiront pas à aplanir les difficultés de communication qui subsistent entre les deux entités. L'origine de ces difficultés se trouve dans certains manquements de la centrale vis-à-vis du terrain. Elles ne pourront être résolues que lorsque la centrale jouera pleinement le rôle que les opérateurs de terrain sont en droit d'attendre, c'est-à-dire une fonction de conseil et d'appui. Nous avons montré dans quelle mesure ce rôle est peu accompli actuellement. En effet, dans une administration décentralisée, les hommes de terrain sont des généralistes et ont donc besoin d'un soutien ferme de la part d'experts afin de pallier les inévitables besoins de connaissances spécifiques qui naissent lors du travail quotidien. Nous avons mis en évidence l'importance de garder la structure territorialisée pour la DNF, mais des mesures d'accompagnement doivent être mises en place pour maintenir une efficacité de fond à ce principe de polyvalence.

Pour atteindre cet objectif nous proposons de revoir l'appui technique de la centrale vers le terrain ; par ce point, nous aborderons les problèmes de cloisonnement.

Au niveau de l'appui technique et du conseil spécialisé aux unités territoriales, nous préconisons la création d'une cellule territoriale qui pourrait jouer le **rôle d'interface** entre les services extérieurs et la centrale. Les unités territoriales bénéficieraient, avec cette cellule, d'un point unique d'entrée vers la centrale, ce point unique étant chargé d'orienter les unités territoriales vers les personnes ou les informations pertinentes eu égard à leur demande et appuyer les services territoriaux tant sur le plan technique qu'administratif.

De manière plus détaillée, le rôle de cette cellule d'interface pourrait se décliner de la manière suivante :

- \* rôle pédagogique : mission de simplification, de facilitation et de compréhension des circulaires, directives et autres textes réglementaires



émanant de la centrale ou du cabinet

- \* rôle de conseil : réponse à des demandes d'information émanant des unités territoriales et nécessitant la consultation d'agent(s) spécifique(s) de la centrale
- \* rôle d'appui administratif : aide dans certaines opérations non routinières pour les unités territoriales mais qui, centralisées, pourraient bénéficier de rendements d'échelle
- \* rôle de formation : organisation de certaines activités de recyclage sur base de sollicitations des unités territoriales ou encore de formations ciblées sur les problèmes rencontrés par les agents de terrain
- \* rôle d'informateur : mise en place d'un service d'information hebdomadaire supporté par des moyens informatiques adéquats (Intranet) sur base des renseignements collectés au niveau de la centrale et des questions posées par les unités territoriales.

Cette cellule devrait être établie en staff de l'inspecteur général et donc ne devrait pas interférer dans la hiérarchie de la DNF.

La constitution de cette cellule pourrait se faire, soit, par le recrutement d'agents additionnels à la DNF ce qui suppose une extension du cadre actuel, soit, en déléguant auprès de cette cellule des représentants des différentes directions de la centrale. Cette délégation pourrait se faire, dans un premier temps, de manière temporaire aux fins d'expérimenter la valeur ajoutée de cette cellule dans le fonctionnement général de la DNF.

#### **A. Besoins et mise en œuvre**

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants de la problématique
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Réflexion sur les rôles d'une telle structure
- ⇒ Réflexion sur un apport pédagogique d'une telle fonction
- ⇒ Réflexion sur les procédures à effectuer au sein de ce service: réflexion sur les tâches pouvant bénéficier d'économie d'échelle
- ⇒ Réflexion sur les apports en formation d'une telle cellule
- ⇒ Réflexion sur le système d'information hebdomadaire à mettre en place:
  - \* fréquence
  - \* type d'informations
  - \* personnel
  - \* lieux de diffusion et support
  - \* Définition de la structure nécessaire pour assurer le service de type Cellule d'interface.
- ⇒ Définition du personnel nécessaire pour assurer le service, en fonction des

possibilités de la DNF, de création de nouveaux postes ou de déplacement d'agents occupant d'autres postes

- ⇒ Mise à disposition d'une infrastructure pour ce nouveau service
- ⇒ Révision des fonctions des directions de la centrale, définition de chaque direction en tenant compte de l'existence de la cellule
- ⇒ Définition du circuit de demande d'information et de réponse en fonction des moyens technologiques présents (Intranet)
- ⇒ Test et évaluation des modifications

### **B. Période de mise en œuvre**



### **C. Analyse d'opportunité : Coûts - Efficacité**

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier			X
Niveau Psychosociologique		X	
Niveau Structurel			X
<b>Somme = 8</b>		1*2	2*3

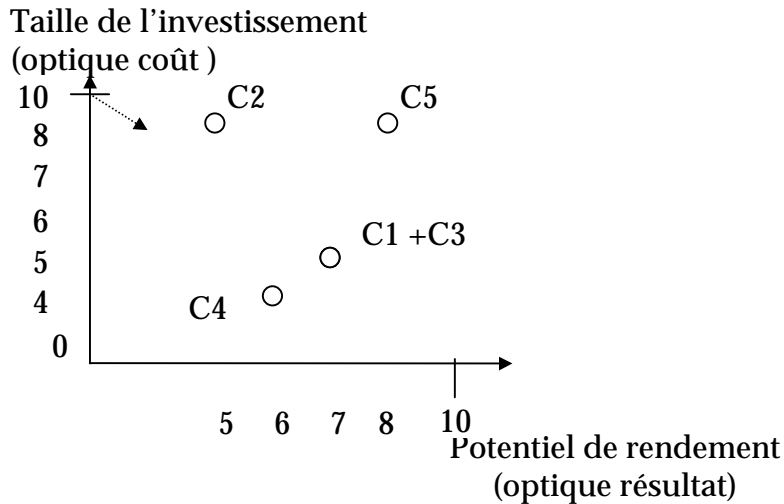
#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	MT	L T
Durabilité	LT	MT	CT
Impact	Fort	Modéré	Faible
<b>Somme = 8</b>	2*3	1*2	

### **D. Faisabilité en termes d'intervenants**

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>		X

### ◆ *Matrice synthétique de positionnement*



### *D. Besoin d'un processus de gestion par objectifs*

#### ◆ *Synthèse du problème*

Dans ce rapport, nous avons déjà mis en évidence les difficultés de l'administration en matière de définition d'objectifs et de contrôle auxquelles nous avons lié les problèmes relatifs à la trop grande autonomie du terrain. Nous avons également démontré l'intérêt d'un système de gestion par objectifs. La DNF, structure décentralisée, en raison de ses spécificités de gestion et d'environnement (territoire à couvrir, particularités locales importantes, etc.), nécessite la mise en place d'un ensemble d'outils de gestion et de coordination afin de fonctionner de manière efficiente. Dès lors nous allons développer nos propositions en matière de gestion par objectifs.

#### ◆ *Première proposition : mise en place d'un système de management par objectifs (D1)*

A l'évidence, dans une structure aussi étendue que la DNF, la direction de la DNF ne peut s'impliquer directement dans la gestion et le contrôle opérationnels des agents sur le terrain. Il y a, à ce niveau, des barrières quasi infranchissables liées aux connaissances requises de la part de la direction, ainsi qu'au temps et aux ressources nécessaires à la mise en oeuvre de cette surveillance directe. Il faut donc, dans ce type

de structure, jouer, d'une part, sur une certaine autonomie laissée aux agents de base et, d'autre part, sur l'encadrement de cette autonomie par la définition d'un ensemble d'objectifs et de résultats à atteindre. Si l'autonomie d'action et la responsabilité qui va de pair existent bel et bien au niveau des agents de terrain, l'encadrement, seconde condition d'efficience d'une structure territorialisée, semble extrêmement déficitaire à la DNF.

L'analyse réalisée sur le terrain montre à l'évidence que la DNF souffre, à ce niveau, d'une absence de postes identifiés dans la structure pour remplir spécifiquement ce processus d'encadrement. Deux problèmes apparaissent très clairement à l'analyse: le premier concerne la faiblesse du rôle actuel joué par les directions des services extérieurs: théoriquement, elles devraient être en première ligne dans ce processus de coordination-contrôle des actions entreprises au niveau local; le second problème concerne le rôle des services centraux qui ait du mal à définir les fonctions. A l'heure actuelle, ils agissent tantôt en terme d'un certain appui spécialisé au travail de terrain, tantôt dans un rôle plus ou moins effectif de 'guidance' de ce même travail; l'organisation générale de ces missions se révélant pour le moins déficitaire.

C'est pourquoi nous proposons de revoir le système de définition des objectifs et le contrôle de gestion qui doit suivre. Remarquons tout de suite que ce système repose habituellement sur une détermination de critères standards, base de l'évaluation des objectifs choisis. Dans le cas de la DNF, ce que l'on appelle 'la standardisation des résultats' pose une série de problèmes liés à la nature (complexe) du métier et au cadre de travail (administration). Cette solution ne peut donc pas être envisagée comme telle. Il faut donc voir, dans le cas qui nous préoccupe, la définition d'objectifs spécifiques non pas comme un cadre contraignant applicable à tous mais plus comme une réflexion sur ce qui est prioritaire et sur l'organisation du travail qui en découle. La mise en place d'un processus de coordination-contrôle suppose que l'on crée, d'une part, tout un système de gestion des objectifs locaux et, d'autre part, au niveau supralocal, tout un système d'évaluation et de réajustement des objectifs initiaux sur base d'analyses et de confrontations.

Néanmoins, un *management par objectifs* reste très lourd à gérer, il nécessite le respect d'un grand nombre de prérequis comme la mise en place d'une cellule chargée d'activer ce système. Etant donné l'écart entre la situation actuelle de la DNF et le modèle typique de gestion par objectifs; la mise en oeuvre d'une proposition comme celle-là est délicate. C'est pourquoi nous proposons des aménagements qui n'ont pas la même force qu'un *management par objectifs* pur, mais qui ont l'avantage d'être implémentables plus facilement et de préparer la division à l'application de changement organisationnel plus conséquent. Nous jugeons qu'il est nécessaire de passer par une phase de transition pour surmonter les réticences liées à une modification trop radicale du mode de travail.

Pourquoi proposer le *management par objectif* comme outil de gestion de l'administration? C'est la structure fondamentale de forte territorialisation de la DNF qui exige un système général de coordination-contrôle afin de permettre aux agents de remplir correctement leurs missions; c'est la seule façon de valoriser efficacement

le capital humain qui est, par définition, éparpillé aux quatre coins de la Wallonie. De plus, cela permet de garder une certaine homogénéité de gestion pour l'ensemble de l'administration, le devoir d'équité de traitement de la chose publique peut donc être amélioré par ce système.

Que nécessite la mise en route d'un tel système ? Le *management par objectif* nécessite le respect de 3 objets :

- \* Définition d'objectifs spécifiques et participation des opérateurs locaux à la prise de décision
- \* Création d'une cellule de planification et de contrôle, chargée d'organiser et de suivre le processus de définition des objectifs mais aussi de rendre une analyse sur les résultats obtenus
- \* Création d'un outil de suivi de gestion des unités territoriales

◇ *Définition d'objectifs spécifiques et participation des opérateurs locaux à la prise de décision*

La définition d'objectifs n'est pas une opération unilatérale à mener par voie de circulaires ou de directives. La définition d'objectifs suppose d'abord que l'on identifie clairement les acteurs qui, dans le cadre de la DNF, peuvent supporter et rendre efficient ce processus. Dans toute entreprise, ce processus fait intervenir trois types d'acteurs :

- les directeurs des services extérieurs, dont le rôle est actuellement réduit dans le fonctionnement opérationnel de la DNF, doivent représenter les unités de terrains dans la définition des objectifs. Le processus de définition des objectifs doit se faire en partenariat avec les cantonnements. Ces derniers doivent pouvoir participer à la définition des objectifs afin de les adapter aux particularités locales des entités qu'ils gèrent. La direction doit consolider les objectifs et plans exprimés par chaque cantonnement.

Différentes raisons motivent ce choix : choisir le niveau de la direction permet de ne pas trop mettre à l'épreuve ce processus par de trop multiples interlocuteurs tout en tenant compte avec suffisamment de finesse des particularités territoriales qui pourraient intervenir dans la définition de ces objectifs.

- une cellule de contrôle de gestion chargée de veiller au bon déroulement du processus, c'est-à-dire de définir, sur base des informations collationnées auprès des directions, les objectifs auxquels devront souscrire les agents des directions ; de mettre en place un système d'information permettant de suivre le bon fonctionnement de chaque 'contrat' ; enfin, de récolter et d'analyser en fin d'exercice les données et résultats transmis par les différentes directions et d'en faire rapport à ces directions ainsi qu'à l'inspecteur général de la DNF.

- l'inspection générale de la DNF, chargée quant à elle de chapeauter le processus, de veiller à la compatibilité entre les objectifs de terrain et les impératifs généraux de la division et, enfin, de prendre les mesures qui s'imposent en termes d'allocation et d'affectation des ressources tant budgétaires qu'humaines.

◇ *Création d'une cellule de planification et de contrôle, chargée d'organiser et de suivre le processus de définition des objectifs mais aussi de constater leur application et de rendre une analyse sur les résultats obtenus*

La cellule de planification et de contrôle de gestion, positionnée en soutien de l'inspecteur général, serait chargée d'aider ce dernier dans le suivi du système et l'analyse de l'information. Le rôle de cette cellule serait triple :

- \* un rôle de conception relatif à la définition et l'évolution des outils et méthodes devant servir aux directions à établir leurs objectifs et les rapports d'activité
- \* un rôle d'analyse et de traitement des rapports fournis par les différentes directions (historique, comparaison etc.)
- \* un rôle de conseil auprès de l'inspection générale sur les orientations générales à suivre (planification) et sur les problèmes et questions soulevées par les données territoriales analysées.

Outre ces trois rôles, la cellule devrait également être le lieu d'élaboration d'un rapport annuel d'activités de la DNF. Ce rapport devrait être largement diffusé auprès de l'ensemble des agents des services extérieurs.

◇ *Création d'un outil de suivi de gestion des unités territoriales*

Cet outil pourrait prendre la forme d'un rapport trimestriel ou semestriel établi par les directeurs des services extérieurs sur base de l'information collectée auprès des chefs de cantonnement. Ce rapport devrait être structuré de manière standard pour l'ensemble des directions et pourrait, d'une part, faire état, à travers différents indicateurs qualitatifs et quantitatifs, des « résultats » obtenus sur les différentes missions de base confiées aux unités territoriales et, d'autre part, faire état des « résultats » obtenus sur différents objectifs plus spécifiques, eu égard aux particularités locales fixés de commun accord entre le directeur (sur base de la consultation des chefs de cantonnement) et l'inspecteur général.

La mise en place d'un tel outil et son suivi supposent que la direction centrale développe une cellule spécialisée dans la planification et le contrôle de gestion, comme nous l'avons mentionné précédemment. Elle suppose également que l'inspection générale et les directions des services extérieurs instaurent un système de « convention » semestrielle qui devrait comprendre deux réunions par an. Ces réunions rassembleraient l'ensemble des directeurs et l'inspecteur général. Chaque directeur serait invité à faire état de ses « résultats » et des objectifs qu'il se fixe pour la période suivante. Un tel système de convention, très répandu dans les entreprises

territorialisées, permettrait en outre de recréer au sein de la DNF une certaine homogénéité de gestion et une culture d'appartenance à l'administration grâce à l'échange d'information entre directions. Ces conventions devraient s'appuyer sur des réunions similaires organisées dans chaque direction et dans chaque cantonnement, afin de permettre le **feed-back des résultats atteints** au sein de la division, de faire le point quant aux résultats atteints sur le terrain et de redéfinir des objectifs pour la période à venir.

◇ *Impact de ce processus sur les rôles et fonctions de la DNF*

Dans le processus de gestion par les objectifs tel que nous l'envisageons, c'est principalement le rôle et la fonction des directeurs des services extérieurs qui devront être revus. Le premier rôle attribué à la direction est directement conséquent au système de « convention » expliqué dans le point précédent.

Chaque direction aurait pour fonction première de devenir un animateur, au plan régional, des activités de planification des objectifs et de suivi à travers l'information fournie par les chefs de cantonnement. Pour ce faire, une véritable dynamique d'équipe doit s'instaurer entre la direction et les chefs de cantonnement. Cela doit être basé, d'une part, sur des réunions mensuelles permettant de faire le tour des problèmes et des questions rencontrées dans les différents cantonnements et, d'autre part, sur deux réunions annuelles de préparation des rapports d'activité de la direction à travers lesquelles les objectifs et résultats de chaque cantonnement sont discutés et consolidés.

Quant au chef de cantonnement, il doit pouvoir devenir un vrai chef d'équipe en faisant participer les préposés à la dynamique de développement par objectifs. Des réunions de coordination doivent être systématisées au sein des cantonnements dans le but d'atteindre les objectifs fixés.

<b>A. Besoins et mise en œuvre</b>
------------------------------------

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Analyse de critères pouvant servir dans la définition d'objectifs, en intégrant:
  - \* des données à la fois quantitatives et qualitatives
  - \* des informations qui tiennent compte de l'ensemble des activités de l'administration (critères transversaux)
- ⇒ Définition d'objectifs spécifiques en cascade et des niveaux de discussion de ces objectifs.
- ⇒ Systématisation des réunions de coordination à tous les niveaux, rassemblant tous les acteurs
- ⇒ Analyse d'opportunité d'une cellule de planification et de contrôle de gestion:

- \* définition du rôle de la cellule
- \* définition du niveau de support
- \* définition des compétences du personnel
- \* définition du nombre de participants, possibilité d'intégration du personnel de la DNF

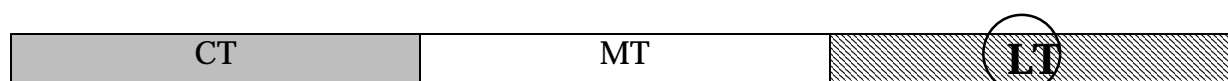
⇒ Révision des rôles et missions de la centrale, de la direction des services extérieurs et du cantonnement

⇒ Définition des rapports de résultats et de leurs modes de présentation et de diffusion

⇒ Définition des sanctions en cas de non-respect des objectifs

⇒ Test et évaluation des modifications

### **B. Période de mise en œuvre**



### **C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité**

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier			X
Niveau Psychosociologique			X
Niveau Structurel			X
<b>Somme = 9</b>			<b>3*3</b>

#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	M T	<u>L T</u>
Durabilité	<u>LT</u>	MT	CT
Impact	<u>Fort</u>	Modéré	Faible
<b>Somme = 7</b>	<b>2*3</b>		<b>1*1</b>



#### **D. Faisabilité en termes d'intervenants**

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>	X	

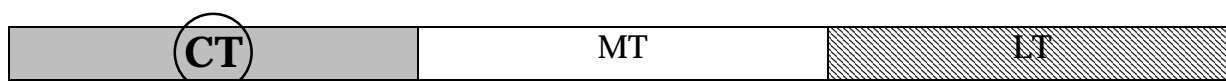
#### **♦ Deuxième proposition: Définition d'objectifs généraux et spécifiques (D2)**

Comme on le voit, la mise en place d'un tel système est synonyme de changements fondamentaux et d'investissements conséquents. De plus, l'horizon temporel est non négligeable. Nous proposons dès lors l'adoption d'un système moins performant que le *management par objectifs*, mais qui a l'avantage d'être plus rapidement implémentable. Il peut être un premier pas de la DNF vers le *management par objectifs*. Il s'agit de la définition d'objectifs à tous les niveaux de l'administration et de leur diffusion dans l'ensemble de la division. Ce système aura au moins l'avantage de relancer le dialogue entre la centrale et le terrain, de clarifier certaines situations et de favoriser la coordination au niveau de chaque entité. C'est donc un simple travail d'introspection de chaque niveau afin de décider posément quelles sont les priorités de gestion à mettre en avant, compte tenu de la problématique spécifique à laquelle chacun est confronté.

#### **A. Besoins et mise en œuvre**

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Accords sur les lieux de définition d'objectifs et sur le mode de diffusion de ceux-ci
- ⇒ Systématisation des réunions de coordination
- ⇒ Test et évaluation des modifications

#### **B. Période de mise en œuvre**



### C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier	X		
Niveau Psychosociologique	X		
Niveau Structurel	X		
<b>Somme = 3</b>	<b>3*1</b>		

#### Efficacité

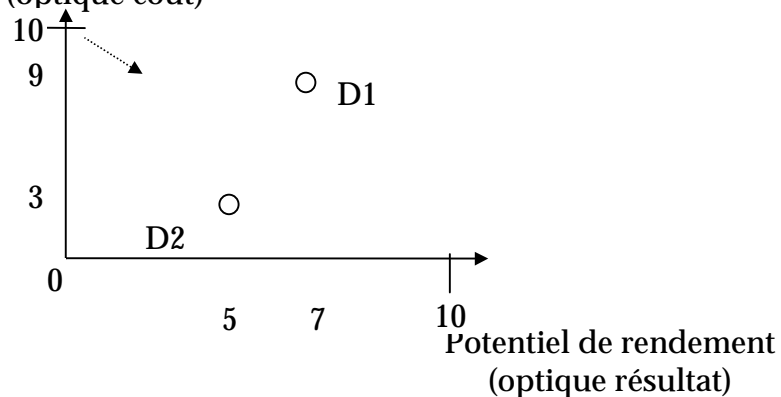
	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	<u>C T</u>	M T	L T
Durabilité	LT	MT	<u>CT</u>
Impact	Fort	Modéré	<u>Faible</u>
<b>Somme = 5</b>	<b>1*3</b>		<b>2*1</b>

### D. Faisabilité en termes d'intervenants

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>		X
<b>Gouvernement Wallon</b>		X
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>		X

#### ♦ Matrice synthétique de positionnement

Taille de l'investissement  
(optique coût)



## ***E. Renforcement de la flexibilité dans les triages***

### **♦ Synthèse du problème**

Deux problèmes rencontrés par les préposés sont liés à la taille de l'entité dont ils ont la responsabilité. Définis au siècle dernier, les triages n'ont pas été adaptés aux modifications de leur environnement, seuls quelques ajustements au cas par cas ont été réalisés. Or les développements technologiques, l'accroissement des missions attribuées à l'administration et les efforts d'assainissement menés dans les administrations publiques nécessiteraient une redéfinition de cette entité de base où est réalisé l'essentiel du travail de la DNF. A ce problème, nous devons lier celui de la vacance des triages. La compétence de base de l'agent étant la connaissance du terrain, la prise en charge d'un triage pendant de longues périodes pose des problèmes organisationnels et de connaissance du terrain très importants aux préposés intérimaires. Si ce problème est dû à des causes exogènes à la DNF (vacance permanente de 10 % des postes et lenteur du processus de recrutement), des solutions peuvent être envisagées au niveau de la Division. En effet, la révision de la taille des triages, par exemple, permettrait de diminuer le poids de la vacance.

Toutefois, il est opportun de prendre en compte le caractère conservateur de cette administration dans une réforme qui remettrait en cause une tradition de répartition ancestrale. Cette solution n'est pas la seule à envisager, on peut en effet envisager d'autres solutions qui ne touchent qu'indirectement à la taille des triages, mais qui introduisent le principe de travail de groupe (travail en réseau). Remarquons les conséquences tout aussi importantes de ce type de changement sur la culture de l'administration. En bref, nous devons trouver un compromis entre le besoin de flexibilité, nécessaire à l'évolution de l'organisation et l'impératif de stabilité, gage de continuité de tout système.

### **♦ Première proposition: révision de la taille des triages (E1)**

Par révision de la taille des triages, nous entendons la révision des critères qui ont permis de définir ces entités. En effet, ces critères ont été liés jusqu'à présent à la surface forestière. Aujourd'hui, non seulement le travail du forestier n'est plus limité au périmètre forestier, mais encore ses missions dépassent le cadre du travail purement forestier. D'autres éléments devraient intervenir dans la définition des entités tels les nouveaux domaines d'activités, l'environnement de l'entité (région de chasse, région de pêche, région touristique), le nombre et la répartition des interlocuteurs, la superficie, la taille de la direction, etc.

Cette solution a déjà été utilisée au cas par cas, dans certaines directions; les directions de Mons et de Malmédy ont fait l'objet de modifications au niveau de la structure. Remarquons que la DNF pourrait continuer ce genre d'adaptation partielle

pour l'ensemble des triages posant problèmes (taille, rôle linguistique...). Mais ce que nous proposons ici est une révision générale des critères de la taille des triages, afin de mettre l'ensemble des préposés de l'administration sur un pied plus égalitaire. La question qui doit être posée est celle de la charge de travail qu'un préposé peut supporter aujourd'hui.

Cette proposition permet de solutionner deux problèmes. D'une part, elle permet d'adapter la structure à la réalité quotidienne des préposés ; d'autre part, elle pourrait solutionner partiellement la vacance des triages tout en maintenant la territorialisation et la polyvalence du métier. En effet, lorsqu'un triage est déclaré vacant, un et un seul préposé est chargé d'assumer l'intérim de l'ensemble du triage pendant la période de nomination du remplaçant. Cette tâche est lourde à gérer puisque l'intérimaire voit sa charge de travail et le territoire à couvrir doubler.

#### **A. Besoins et mise en œuvre**

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique triage
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Analyse détaillée de la situation dans les différents triages (type forestier, taille, cadre effectif, etc.)
- ⇒ Relevé des facteurs permettant un accroissement de la taille des triages et des facteurs imposant une réduction de la taille des triages
- ⇒ Définition de nouveaux critères permettant la fixation de la taille des triages pour leur adaptation aux problèmes quotidiens des agents
- ⇒ Définition des missions et rôles de la DNF et vérification de leur correspondance avec le rôle et les missions des agents des forêts
- ⇒ Révisions des tâches prioritaires du métier de préposé
- ⇒ Essai de calcul des nouveaux triages et comparaison avec l'existant
- ⇒ Simulation théorique du nouveau découpage par rapport aux impératifs techniques de la DNF, analyse de la compatibilité des nouveaux triages avec l'aménagement spatio-temporel de la forêt (série, coupe, propriété, compartiment, secteur, parcelle), analyse de la compatibilité avec les secteurs de chasse, analyse de la compatibilité avec les secteurs de pêche, analyse de la compatibilité avec la gestion des réserves naturelles, etc.
- ⇒ Simulation théorique du nouveau découpage par rapport aux interlocuteurs de la DNF (communes, provinces, parquet,...)
- ⇒ Simulation théorique du nouveau découpage par rapport aux données consolidées à la centrale
- ⇒ Simulation théorique du nouveau découpage par rapport aux applications informatiques utilisées actuellement
- ⇒ Test et évaluation des modifications

### B. Période de mise en œuvre

#### PREALABLE:

- Définition des objectifs de la DNF

CT	MT	LT
----	----	----

### C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier	X		
Niveau Psychosociologique			X
Niveau Structurel			X
<b>Somme = 8</b>		1*2	2*3

#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	M T	L T
Durabilité	LT	MT	CT
Impact	Fort	Modéré	Faible
<b>Somme = 7</b>	2*3		1*1

### D. Faisabilité en termes d'intervenants

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...</b>	X	

### ♦ *Deuxième solution: l'ajustement au cas par cas (E2)*

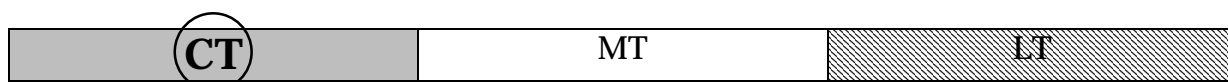
La solution présentée précédemment est une solution qui entraîne d'importants changements au sein de l'organisation. Or, le caractère conservateur de cette administration est un élément défavorable à une réforme qui remettrait en cause une tradition de répartition ancestrale. Ainsi, cette solution doit pouvoir se décliner de manière moins radicale.

On peut envisager une solution qui vise des changements ponctuels et au cas par cas de la taille des triages. Cette solution ne provoque pas de changements importants de structure et diminue ainsi le risque de résistance au changement qu'entraînerait la révision de l'ensemble des triages. De plus, elle peut être mise en place plus rapidement que la première solution. Cependant, elle ne permet pas de résoudre le problème fondamental qui est l'adaptation des entités aux réalités du travail des préposés. De même, elle ne peut aider la DNF à contrecarrer le problème des postes vacants.

#### **A. Besoins et mise en œuvre**

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique triage
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Analyse de la situation dans les différents triages (type forestier, taille, cadre effectif, etc.)
- ⇒ Relevé des entités problématiques
- ⇒ Réunion des parties directement concernées par ces modifications
- ⇒ Accord par consensus sur les différentes propositions de modification
- ⇒ Test et évaluation des modifications

#### **B. Période de mise en œuvre**



**C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité**

Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier	X		
Niveau Psychosociologique	X		
Niveau Structurel	X		
<b>Somme = 3</b>	<b>3*1</b>		

Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	<u>C T</u>	M T	L T
Durabilité	LT	MT	<u>CT</u>
Impact	Fort	Modéré	<u>Faible</u>
<b>Somme = 5</b>	<b>1*3</b>		<b>2*1</b>

**D. Faisabilité en termes d'intervenants**

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...</b>	X	

♦ ***Troisième proposition: la flexibilité des préposés au sein d'un cantonnement (E3)***

Cette proposition aborde les conséquences négatives de la spécialisation géographique des postes de travail sur l'efficacité générale d'un cantonnement. Il s'agit de décharger certaines tâches actuellement du seul devoir d'un responsable de triage par une meilleure répartition de l'ensemble des charges de travail entre les préposés d'un cantonnement. Cette solution permet, par exemple, de résoudre le problème de la vacance des postes de travail sans devoir reconcevoir l'ensemble du système.

Dans cette perspective, il s'agit d'instaurer au niveau des triages le principe de pool. C'est-à-dire donner la possibilité au chef de cantonnement d'organiser le travail au sein de son cantonnement de manière à répondre aux problèmes occasionnés par les vacance de postes et à offrir un service plus homogène sur l'ensemble de son cantonnement. Pratiquement, le principe de la territorialité demeure, c'est un outil important de responsabilisation et de motivation des agents. Chaque préposé se trouve ainsi investi de la responsabilité d'un territoire déterminé, mais devrait pouvoir allouer une partie de son temps à la prise en charge d'une partie d'un triage vacant ou d'opérations transversales au sein du cantonnement.

Ainsi, chaque chef de cantonnement aurait la responsabilité d'un pool de gardes forestiers, attachés à une entité mais disponibles pour effectuer une série de tâches nécessaires au bon fonctionnement du cantonnement à l'extérieur de son triage. Le chef de cantonnement pourrait donc affecter les préposés en fonction des besoins de l'entité tout en conservant un territoire de référence pour chacun de ses hommes. Différents modes de répartition des tâches hors triages peuvent être envisagées comme la répartition par spécialité ou la répartition géographique (notion de proximité). Toute répartition doit pouvoir s'opérer en fonction des particularités locales. C'est pourquoi il est important d'accorder une autonomie aux cantonnements quant à leur pratique de gestion quotidienne du personnel. Avant tout, le fonctionnement d'un tel système suppose que la compétence et l'autorité du chef de cantonnement en matière d'organisation du travail des triages soient clairement établies au sein de la DNF. Ainsi, l'Ingénieur et ses subordonnés doivent pouvoir répartir le travail en fonction des priorités du cantonnement.

Ce type d'organisation permet théoriquement d'accroître les synergies et l'utilisation des forces vives du cantonnement. En effet, cette flexibilité consisterait à donner à chaque chef de cantonnement la responsabilité d'affecter au mieux les équipes de triage en fonction des charges effectives de travail et des périodes de pointe. Pour pouvoir fonctionner de façon réversible, ce type d'organisation nécessite deux impératifs : la coordination des actions et l'obtention d'un consensus. Seules ces deux conditions permettront à la DNF d'utiliser une structure plus flexible au sein de ses cantonnements et ainsi d'optimiser l'allocation des ressources en personnel et autres moyens de ces entités. C'est pourquoi des réunions de coordination devraient être



systématisées au sein des cantonnements. Dans le cas qui nous préoccupe, ces réunions permettraient d'accomplir un suivi du travail du cantonnement (et de ses objectifs) et d'obtenir une réelle valeur ajoutée par une répartition efficiente de la charge de travail et une harmonisation des pratiques à l'intérieur des triages.

L'instauration d'une certaine flexibilité dans les services extérieurs est susceptible de rencontrer des oppositions que l'on rencontre typiquement dans l'administration publique. "La culture traditionnelle de l'administration, répondant à des valeurs (légalité, respect de la hiérarchie, intégrité, égalité du citoyen devant le service public, nationalité...), emprunte souvent aujourd'hui des formes bloquantes (cloisonnement vertical et horizontal, bureaucratisme, rétention de l'information, ...)." Dans le cadre de l'instauration de transformation aussi radicale qu'un Intranet ou un contrat de gestion dans les administrations, cette culture va être bousculée. En effet, le monde de l'administration va être confronté à de "nouvelles cultures du travail en réseau (partage, initiative et responsabilité, décentralisation, mobilité, poly-activité, recouvrement des temps de travail et de loisir créatif, recherche de l'échange gagnant, etc.)"<sup>30</sup>. Il s'agit donc de profiter des modifications de systèmes d'information (et de communication) utilisés au sein de la Division pour promouvoir de nouveaux types d'organisation (et donc de comportements) qui dans un autre contexte pourraient faire l'objet de blocage.

#### **A. Besoins et mise en œuvre**

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique de la flexibilité des triages
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Réflexion sur l'applicabilité de la flexibilité :
  - \* révision des textes juridiques concernant la gestion du personnel, la mobilité, les statuts fixant les conditions d'exercice du travail
  - \* définition du rôle du chef de cantonnement et de sa marge de manoeuvre en gestion des ressources humaines
  - \* définition du rôle du préposé dans ce contexte
  - \* réflexion sur l'autonomie d'organisation du cantonnement par ses membres
  - \* confrontation de la flexibilité aux impératifs techniques et aux partenariats existants (communes, provinces, administrations tiers, service de la pêche, etc.)
  - \* analyse des causes de résistance au changement
  - \* sensibilisation des agents
- ⇒ Réflexion sur la mise en œuvre dans les cantonnements
  - \* systématisation des réunions de coordination dans le cantonnement

---

<sup>30</sup> Jean-Paul Baquiast , "*Mission Baquiast - Propositions sur les apports d'Internet à la modernisation du fonctionnement de l'Etat. Rapport d'orientation.*", 1er Juin 1998, <http://www.admiroutes.asso.fr/mission/rapport/index2.htm>.

- regroupant l'ensemble du personnel du cantonnement
- \* analyse du cantonnement et détermination des problèmes prioritaires
- \* analyse du cadre effectif
- \* proposition d'adaptation du cadre effectif au travail du cantonnement et décision de la répartition du travail (nécessité d'une décision par consensus)

⇒ Test et évaluation des modifications

### B. Période de mise en œuvre



### C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier	X		
Niveau Psychosociologique			X
Niveau Structurel			X
<b>Somme = 7</b>	1*1		2*3

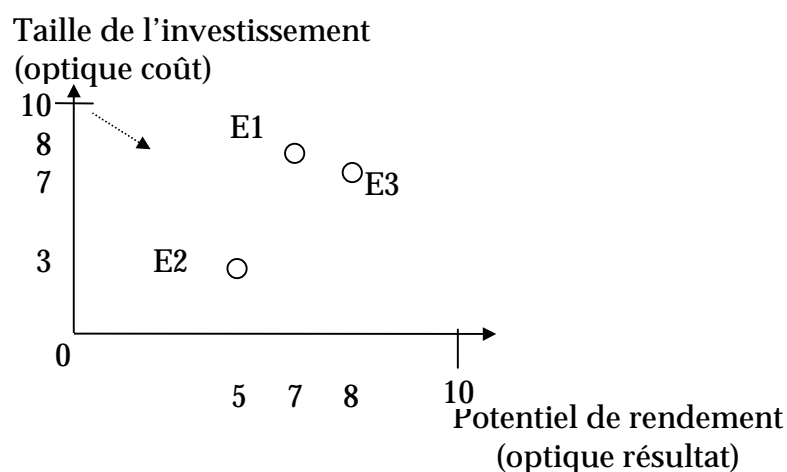
#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	<u>M T</u>	L T
Durabilité	<u>LT</u>	MT	CT
Impact	<u>Fort</u>	Modéré	Faible
<b>Somme = 8</b>	2*3	1*2	

#### **D. Faisabilité en termes d'intervenants**

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>	X	

#### ♦ **Matrice synthétique de positionnement**



#### **F. Rôle du brigadier**

#### ♦ **Synthèse du problème**

Le diagnostic établi montre l'intérêt de maintenir une structure décentralisée pour la DNF, avec un certain nombre de niveaux hiérarchiques auxquels sont associés des fonctions précises. Tous les niveaux de la ligne hiérarchique apparaissent comme des maillons essentiels de l'organisation, les recommandations présentes conseillent de renforcer les spécificités liées à ces différents postes (direction: coordination - contrôle ; cantonnement: expertise technique et gestion quotidienne ; triage: travail opérationnel). Toutefois, le poste de brigadier pose problème. Ce n'est pas la fonction

du brigadier qui est en question, mais sa place dans l'administration. La régionalisation a eu pour effet direct de ne plus reconnaître le statut du brigadier, et pour effet indirect un certain découragement par rapport à cette mission dans quelques cantonnements. Ainsi, la base opérationnelle a tendance à se réduire à une seule fonction, celle de préposé. Les spécificités du poste de brigadier sont de moins en moins apparentes dans de nombreux cantonnements.

Or le travail originel du brigadier qui consiste en la transmission d'information, l'accompagnement et la supervision directe des préposés, la coordination du travail opérationnel, l'exécution de tâches opérationnelles précises, le relais du terrain auprès de la hiérarchie, soutient l'action du chef de cantonnement et permet à cet ingénieur de concentrer ses efforts dans les matières où sa formation d'ingénieur est nécessaire.

De même, la suppression progressive du rôle du brigadier augmente l'éventail de subordonnés directs du chef de cantonnement et donc les problèmes liés à la gestion du personnel qui, autrefois, étaient du ressort des brigadiers.

♦ **Proposition : redéfinir le rôle du brigadier (F1)**

Ce point nous apparaît lié à toutes les redéfinitions de fonction au niveau des services extérieurs. Il nous semble essentiel de clarifier la situation. C'est à la ligne hiérarchique qu'incombe la responsabilité de suivi des actions entreprises par leurs subordonnés ; plus l'éventail d'agents est important, plus l'accompagnement prend une part conséquente dans l'emploi du temps du supérieur. Si on supprime le poste de brigadier, leurs missions deviennent une nouvelle charge pour le chef de cantonnement. Ce dernier va être obligé de revoir son emploi du temps et certaines tâches vont devoir être remontées au niveau supérieur. Comme on le voit, le poste de brigadier a une utilité directe qui est d'offrir à l'ingénieur un précieux appui de terrain. Cela permet au chef de cantonnement de se consacrer à des tâches plus en rapport avec ses compétences de base.

**A. Besoins et mise en œuvre**

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Définition du rôle spécifique du brigadier
- ⇒ Test et évaluation des modifications

**B. Période de mise en œuvre**



**C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité**

Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier		X	
Niveau Psychosociologique			X
Niveau Structurel			X
<b>Somme = 8</b>		1*2	2*3

Efficacité

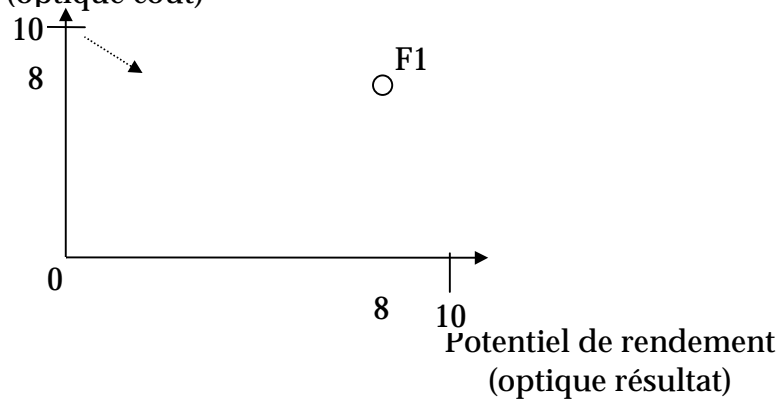
	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	<u>M T</u>	L T
Durabilité	<u>L T</u>	MT	CT
Impact	<u>Fort</u>	Modéré	Faible
<b>Somme = 8</b>	2*3	1*2	

**D. Faisabilité en termes d'intervenants**

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>	X	

◆ *Matrice synthétique de positionnement*

Taille de l'investissement  
(optique coût)



## ***G. Définition de la collaboration DNF - Station de Recherche***

### **♦ *Synthèse du problème***

Dans un environnement professionnel en pleine évolution, la DNF a un important besoin de conseil et de soutien en matière technique. L'étendue des domaines d'activités et la complexification des matières obligent les fonctionnaires à acquérir d'importantes connaissances dans des domaines très variés pour continuer à répondre aux demandes qui leur sont formulées et réaliser l'ensemble des missions qui leurs ont été confiées. L'appui d'une cellule spécialisée en recherche et développement serait d'un grand secours. Actuellement, cette aide est mal organisée, d'une part, parce que les liens hiérarchiques entre les deux entités ne permettent pas toujours un rapprochement, d'autre part, parce qu'il y a un manque de politique commune dans la définition des champs d'action.

### **♦ *Première proposition : promouvoir un système commun de définition des objectifs de recherche (G1)***

Nous proposons de revoir et de créer des collaborations effectives entre la station de recherche et la DNF. En promouvant la définition commune des objectifs de recherche, nous voulons susciter une réflexion sur les objectifs des recherches scientifiques; un échange de savoir; un partage de moyens techniques; la vulgarisation et la diffusion des recherches et ce, afin que la station de recherche et la DNF deviennent des divisions complémentaires et partenaires.

### ***A. Besoins et mise en œuvre***

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Analyse et redéfinition du rôle des deux divisions
- ⇒ Analyse des effectifs disponibles
- ⇒ Mise en place de réunions systématiques entre les deux entités
- ⇒ Discussion sur le choix des participants aux réunions de définition et de coordination
- ⇒ Débat sur des projets communs possibles

- ⇒ Définition commune d'une politique de recherche et inscription dans un cahier de charges engageant les deux parties: sujet, échelle de temps, moyens communs, coordination
- ⇒ Définition de l'apport pratique ou technique de la DNF à la recherche
- ⇒ Discussion sur l'aide technique possible de la station de recherche pour la DNF
- ⇒ Répercussion des engagements pris dans les deux entités
- ⇒ Discussion d'un système d'évaluation des objectifs de recherche
- ⇒ Discussion sur l'application, la vulgarisation et la diffusion des recherches auprès de la base opérationnelle
- ⇒ Test et évaluation des modifications

### **B. Période de mise en œuvre**



### **C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité**

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier	X		
Niveau Psychosociologique		X	
Niveau Structurel		X	
<b>Somme = 5</b>	<b>1*1</b>	<b>2*2</b>	

#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	<u>M T</u>	L T
Durabilité	<u>LT</u>	MT	CT
Impact	<u>Fort</u>	Modéré	Faible
<b>Somme = 8</b>	<b>2*3</b>	<b>1*2</b>	



**D. Faisabilité en termes d'intervenants**

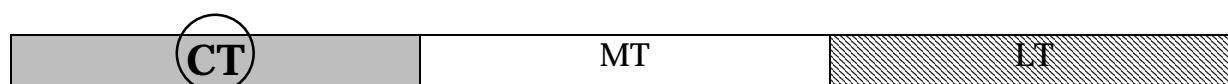
Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>		X
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>		X

♦ **Deuxième proposition: inciter à la définition commune des objectifs de recherche (G2)**

Dans l'immédiat, on peut espérer la mise en place rapide d'une coordination quant à la définition commune d'objectifs de recherche et de discussions quant à l'aide pratique que la DNF pourrait apporter à la station de recherche. L'avantage de cette coordination est de tenter de rapprocher les objectifs poursuivis par la station de recherche, qui mène une politique de recherche fondamentale, et ceux de la DNF, qui aspire plutôt à des recherches appliquées.

**A. Besoins et mise en œuvre**

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Analyse des effectifs disponibles
- ⇒ Mise en place de réunions systématiques entre les deux entités
- ⇒ Définition commune d'une politique de recherche et inscription dans un cahier de charges engageant les deux parties: sujet, échelle de temps, moyens communs, coordination
- ⇒ Définition de l'apport pratique ou technique de la DNF à la recherche
- ⇒ Test et évaluation des modifications

**B. Période de mise en œuvre**

### C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier	X		
Niveau Psychosociologique		X	
Niveau Structurel	X		
<b>Somme = 4</b>	<b>2*1</b>	<b>1*2</b>	

#### Efficacité

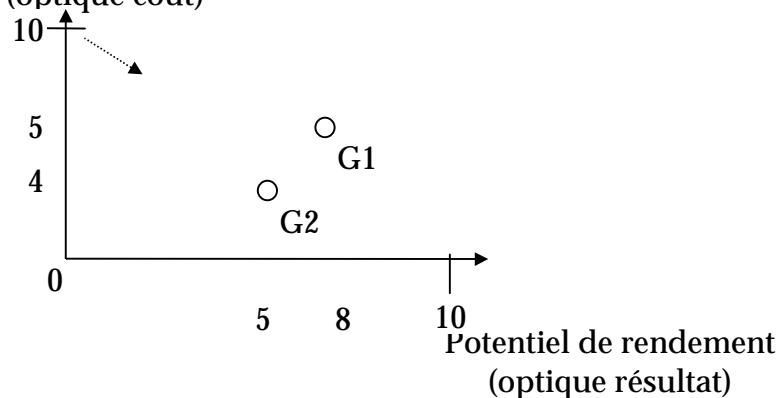
	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	<u>C</u> T	M T	L T
Durabilité	LT	MT	<u>CT</u>
Impact	Fort	Modéré	<u>Faible</u>
<b>Somme = 5</b>	<b>1*3</b>		<b>2*1</b>

### D. Faisabilité en termes d'intervenants

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>		X
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>		X
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>		X

#### ♦ Matrice synthétique de positionnement

Taille de l'investissement  
(optique coût)



## **H. Formation**

### **♦ Synthèse du problème**

Cette recommandation part d'un triple constat. Premièrement, l'étendue des domaines d'activité nécessite des connaissances élargies sur des matières de plus en plus spécialisées et évolutives : ceci explique le besoin récurrent de formation à la DNF. Deuxièmement, il existe un déficit de connaissance dans certaines matières, comme, par exemple, la conservation de la nature. Ce déficit peut s'expliquer, entre autres, par la nouveauté de ces problématiques et par la lente adaptation des programmes des écoles supérieures aux besoins des hommes de terrain. Troisièmement, les rares formations mises en place font l'objet de nombreuses critiques de la base. C'est essentiellement l'inadaptation aux spécificités locales qui suscitent les réactions négatives.

### **♦ Première proposition : définition d'un programme de formation (H1)**

La première proposition vise à revoir la planification des formations en fonction des réels besoins de la DNF. Elle vise à rassembler l'ensemble des acteurs concernés par la problématique de la formation, les "fournisseurs" potentiels (Région Wallonne, DGRNE, DNF, ...) comme les "clients" (opérateurs de terrain), afin de développer une politique de formation satisfaisante pour l'ensemble des parties.

#### **A. Besoins et mise en œuvre**

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique (MRW, DGRNE, services centraux et services extérieurs)
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Analyse de l'existant en matière de formation
- ⇒ Analyse des connaissances nécessaires par rapport aux missions de la DNF et identification des lacunes
- ⇒ Définition des besoins en matière de formation et comparaison avec l'existant
- ⇒ Réflexion commune sur les formations à développer, en tenant compte:
  - \* du sujet
  - \* du public cible
  - \* de l'échéancier de temps
  - \* du formateur interne ou externe
  - \* etc.
- ⇒ Planification des formations en fonction des budgets disponibles
- ⇒ Evaluation des changements

**B. Période de mise en œuvre**



**C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité**

Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier		X	
Niveau Psychosociologique	X		
Niveau Structurel	X		
<b>Somme = 4</b>	<b>2*1</b>	<b>1*2</b>	

Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	<u>MT</u>	L T
Durabilité	LT	MT	<u>CT</u>
Impact	Fort	<u>Modéré</u>	Faible
<b>Somme = 5</b>		<b>2*2</b>	<b>1*1</b>

**D. Faisabilité en termes d'intervenants**

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>		X

♦ **Deuxième proposition: favoriser des formations internes aux cantonnements (H2)**

L'attribution du rôle de formateur aux chefs de cantonnement pour la mise en place de certaines formations pourrait solutionner les problèmes d'adaptabilité aux spécificités locales et de cohésion et communication dans les entités territoriales. Cette solution permet à elle seule d'atteindre deux cibles, un objectif d'adaptation des formations aux problèmes locaux et, indirectement, un objectif de socialisation au niveau local. Cette solution permet également de renforcer le rôle d'accompagnement au terrain de l'ingénieur qui actuellement fait défaut. L'idée est de revaloriser le travail de suivi d'une équipe par un chef de cantonnement en lui confiant un rôle de formateur. Il ne s'agit en aucun cas d'attribuer le monopole de la formation à ce dernier. Une importante réflexion doit être menée au préalable sur le type de formation qui pourrait être confié aux ingénieurs de terrain.

**A. Besoins et mise en œuvre**

- ⇒ Mise en place d'un groupe de réflexion représentatif de l'ensemble des intervenants dans la problématique (MRW, DGRNE, services centraux et services extérieurs)
- ⇒ Définition d'un agenda précis de rencontres
- ⇒ Analyse de l'existant
- ⇒ Analyse des besoins en formation
- ⇒ Définition des compétences requises des formateurs
- ⇒ Réflexion sur la répartition des formations entre différents formateurs :
  - \* formateur externe au MRW
  - \* formateur attaché au secrétariat permanent
  - \* formateur spécialisé dans une matière particulière, occupant une autre fonction à la DNF (ex. formateur tir)
  - \* formateur de 'relais', occupant une fonction à la DNF ayant pour rôle d'assurer la supervision et le conseil à ses subordonnés
- ⇒ Analyse des compétences des ingénieurs de cantonnement
- ⇒ Etude des types de formation à attribuer spécifiquement au chef de cantonnement (proposition: exposé systématique des nouvelles circulaires via un système en cascade: formation des directeurs par la centrale, formation des chefs de cantonnement par les directeurs, formation des préposés par les ingénieurs )
- ⇒ Définition d'une méthode de contrôle de l'effectivité des formations, tout en laissant la liberté d'organisation, avec des outils tels que:
  - \* agenda des formations remis au directeur
  - \* ...
- ⇒ Test et évaluation des modifications

### B. Période de mise en œuvre



### C. Analyse d'opportunité : Coûts-Efficacité

#### Coûts

	Coût faible	Coût Moyen	Coût Important
Niveau Financier	X		
Niveau Psychosociologique		X	
Niveau Structurel		X	
<b>Somme = 5</b>	<b>1*1</b>	<b>2*2</b>	

#### Efficacité

	Bénéfice Important	Bénéfice Moyen	Faible Bénéfice
Temporalité	C T	<u>M T</u>	L T
Durabilité	<u>LT</u>	MT	CT
Impact	<u>Fort</u>	Modéré	Faible
<b>Somme = 8</b>	<b>2*3</b>	<b>1*2</b>	

### D. Faisabilité en termes d'intervenants

Intervenants	Solution dépendant de l'intervenant	Solution indépendante de l'intervenant
<b>Inspecteur général</b>	X	
<b>Groupements de personnel</b>	X	
<b>Direction de la DGRNE</b>	X	
<b>Gouvernement Wallon</b>	X	
<b>Tiers (communes, provinces...)</b>		X

◆ *Matrice synthétique de positionnement*

Taille de l'investissement  
(optique coût)

